

TREBALL FINAL DE MÀSTER



Títol Voluntarios para la Seguridad Ciudadana en América Latina

Autor Feliu Fusté Cano

Tutor Oriol Romaní

Data presentació Setembre de 2013

Universitats organitzadores:



Universitat de Girona

UAB

Universitat Autònoma de Barcelona



UNIVERSITAT DE BARCELONA



Universitat de Lleida



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

Amb la col·laboració:



Generalitat de Catalunya
Departament d'Acció Social i Ciutadania
Secretaria de Joventut



agència catalana
de la joventut

Voluntarios para la Seguridad Ciudadana en América Latina

Feliu Fusté Cano

Tutor: Oriol Romaní

Setiembre 2013

Palabras clave: Jóvenes, voluntariado, seguridad ciudadana, desarrollo humano, políticas públicas y participación.

Resumen: La seguridad ciudadana es una prioridad de los países de América Latina y el Caribe y una dimensión fundamental de la seguridad humana. No se trata únicamente de reducir de los altos niveles de violencia, sino de tener estrategias para mejorar el desarrollo humano y las oportunidades de las personas. En este trabajo, se analiza la violencia juvenil y la inseguridad desde una perspectiva multicausal, y cómo el voluntariado (con sus fortalezas y debilidades), puede contribuir a la prevención social de la violencia. Con especial énfasis en las víctimas y victimarios jóvenes.

Índice

Introducción _____	5
- Objetivos de la investigación _____	6
- Resumen del enfoque _____	6
PARTE 1: Análisis y diagnóstico del Voluntariado _____	7
1. El concepto del voluntariado _____	7
2. Debates y dilemas del voluntariado en el contexto de la crisis del Estado del Bienestar _____	9
2.1. El voluntariado y la participación social _____	9
2.2. El voluntariado y las políticas públicas en el sistema de bienestar actual _____	10
2.3. ¿El voluntariado es altruista? _____	12
3. La cuantificación del valor del voluntariado a nivel regional y mundial _____	14
3.1. Iniciativas de cuantificación internacionales más destacadas _____	15
4. El Programa de Voluntarios de Naciones Unidas _____	17
PARTE 2: La seguridad ciudadana y la violencia juvenil en América Latina _____	19
1. El enfoque del PNUD en materia de Seguridad Ciudadana en América Latina _____	20
1.1 El concepto de seguridad ciudadana en el marco del desarrollo humano y los derechos humanos _____	20
1.2 Seguridad ciudadana: sus manifestaciones objetivas y subjetivas _____	22
2. Datos sobre seguridad ciudadana y violencia juvenil en América Latina _____	26
PARTE 3: Encuesta para la promoción del voluntariado para la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe _____	30
1. Objetivos del cuestionario _____	30
2. Características técnicas y metodología del trabajo de campo _____	31
3. Resultados generales _____	34

4. Ejemplos de acciones de voluntarios _____	35
5. El valor del voluntariado para la seguridad ciudadana _____	37
6. De la idea a la práctica _____	39

PARTE 4: Componentes de Voluntariado para la Seguridad Ciudadana: Conclusiones preliminares _____ 41

1. El voluntariado como estrategia para abordar los problemas sociales _____	41
2. Hacia un enfoque integral de Seguridad Ciudadana _____	41
3. Propuesta de componentes de voluntariado para la Seguridad Ciudadana ____	42

Bibliografía _____ 45

Acrónimos _____ 47

Figuras

F1: Valor del trabajo voluntario como porcentaje del PIB _____	16
F2: Los principales delitos violentos o predatorios y sus manifestaciones _____	22
F3: El Itinerario lineal del delito abordado desde el paradigma de la elección racional _____	23
F4: Perspectiva multicausal de la inseguridad ciudadana y sus políticas integrales _____	24
F5: Tasa de Homicidios en el mundo en el año más reciente _____	26
F6: Tasa de Homicidios en América Latina y el Caribe _____	27
F7: Porcentaje de víctimas de homicidio por edad en países de la región _____	28
F8: Alcance territorial del levantamiento de necesidades _____	34
F9: Relación con el programa UNV _____	35
F10: Oportunidades para el Voluntariado en los proyectos de Seguridad Ciudadana del PNUD _____	38
F11: Interés en el programa UNV	
F12: ¿Con que actores públicos, privados y de la sociedad civil que trabajan el tema de la prevención de la violencia tendría que articularse un UNV? _____	38

Recuadros

R1: Si los voluntarios fueran una nación _____	16
R2: Ventajas que ofrece el programa UNV _____	18
R3: Vinculación de la seguridad ciudadana con los derechos humanos _____	21

Introducción

A pesar de sus altas tasas de crecimiento económico, Latinoamérica y el Caribe siguen siendo la región más desigual del planeta y una de las más violentas. La exclusión y la desigualdad sumadas a los altos índices de criminalidad que presenta la región, socavan las bases de la gobernabilidad democrática y constituyen un pesado lastre para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Desde hace más de una década el PNUD acompaña iniciativas de prevención de conflictos y procesos de diálogo democrático en la región, siendo una de las prioridades del PNUD, el avanzar en la consolidación de iniciativas en materia de justicia y seguridad.

En algunos de los países de la región, los altos niveles de inseguridad ciudadana se han convertido en el mayor obstáculo para el desarrollo económico, social y político. Tanto es así, que conseguir reducir y controlar los homicidios, los delitos y también el miedo, es un paso previo y necesario para el desarrollo de las sociedades más afectadas por la violencia y la inseguridad ciudadana. Pero la seguridad ciudadana no implica únicamente la reducción de la violencia sino tener estrategias y políticas para mejorar el desarrollo humano en distintas facetas como la salud y la educación, la prevención de la violencia o el acceso a justicia. Como se verá a lo largo de este trabajo, la seguridad ciudadana es un elemento fundamental de la seguridad humana.

Este trabajo quiere fortalecer una visión regional de la problemática de la inseguridad ciudadana y cómo a través del voluntariado se puede contribuir a la prevención de la violencia juvenil para la región de Latinoamérica y el Caribe. Tiene como objetivo llevar el mandato de los Voluntarios de Naciones Unidas de promover la paz y el desarrollo a través del voluntariado, a una de las áreas prioritarias identificadas en la región; los jóvenes y la seguridad ciudadana. Esta área se encuentra en la intersección entre los desafíos regionales y las necesidades juveniles. Para ello, este trabajo está orientado a elaborar un diagnóstico de necesidades para establecer nuevos componentes de voluntariado en las distintas oficinas de país del PNUD, sobre todo en aquellas donde se desarrollen proyectos de prevención social de violencia con jóvenes y seguridad ciudadana.

A través de una encuesta dirigida a los especialistas de seguridad ciudadana del PNUD en América Latina y la participación en diversos foros nacionales, regionales y mundiales sobre seguridad ciudadana y violencia juvenil, se quiere hacer un levantamiento de necesidades de las oficinas de país, para identificar cuáles son los puestos clave y los componentes en los que el programa UNV puede ampliar las oportunidades de voluntariado para proyectos de seguridad ciudadana y con jóvenes. Esta información va a servir para hacer un mapeo de posibles proyectos donde se pueda incrementar el valor de los mismos a través de puestos de voluntariado y para alentar al programa UNV a seguir innovado y diversificando las modalidades de voluntariado, incluidas las relativas a la prevención de la violencia juvenil.

Objetivos de la investigación

Esta investigación tiene el objetivo de hacer un levantamiento de necesidades y oportunidades para voluntarios de Naciones Unidas dentro de los programas de Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe.

Resumen del enfoque

En primer lugar, se trata de comprender el estado actual del voluntariado para definir bien cuáles son sus características y aportes. Cuál es la situación actual del voluntariado a nivel global y cuáles son los límites identificados por los estudios académicos sobre voluntariado. Este es el punto de partida para conocer el contexto general y los debates que atraviesan el programa de Voluntarios de Naciones Unidas desde el cual se quieren plantear componentes de voluntariado para proyectos de seguridad ciudadana del PNUD.

En segundo lugar, se va a plantear una visión general de la seguridad ciudadana y la violencia juvenil en América Latina y el Caribe. Las causas e impacto y cómo el PNUD ha intervenido durante la última década en los temas relacionados con la seguridad ciudadana. Sobre todo, cuál ha sido su enfoque y las áreas de intervención.

Finalmente, a través de un cuestionario para el levantamiento de necesidades y oportunidades para UNV dentro de los programas de Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe, se quiere pensar conjuntamente con los especialistas del PNUD en cuáles pueden ser los posibles componentes de voluntariado en distintas áreas de intervención.

PARTE 1: Análisis y diagnóstico del Voluntariado

El voluntariado nos ayuda a acercarnos como personas y como sociedades. Es un poderoso instrumento para movilizar a todos los segmentos de la sociedad como asociados activos en la construcción de un mundo mejor...

Rindamos homenaje al voluntariado como expresión de nuestra humanidad común y como forma de promover el respeto mutuo, la solidaridad y la reciprocidad.

Ban Ki-moon (5 de diciembre de 2010)

En primer lugar se va a describir el marco conceptual que define qué se entiende por voluntariado y cuáles son sus rasgos definitorios. En segundo lugar, se quiere posicionar y resaltar algunos debates sobre el voluntariado y las políticas públicas que aún están por resolverse. Seguidamente, se va a aportar un análisis breve sobre los datos existentes y esfuerzos para cuantificar el número de personas voluntarias y el impacto que tiene a nivel global. Para ello, se han recogido y analizado la información de las encuestas más actuales sobre voluntariado y participación social. Finalmente, nos centramos en el programa de Voluntarios de Naciones Unidas, que es el marco institucional al que se quiere alentar a contribuir a la seguridad ciudadana en la región de América Latina y el Caribe.

1. El concepto del voluntariado

Este trabajo quiere analizar el voluntariado en base a personas sensibilizadas por la cuestión de la inseguridad ciudadana o por la situación de grupos de personas vulnerables a la violencia y el delito, que decidan, de manera altruista y solidaria, participar junto con otras en proyectos de Naciones Unidas, dedicando parte de su tiempo en beneficio de una acción enmarcada en componentes de voluntariado. El voluntariado, ya sea a través de las organizaciones de la sociedad civil o a través de programas como los UNV, siempre va a ser una expresión de solidaridad dentro de la comunidad.

Actualmente no existe una definición única del voluntariado. Pero hay algunas definiciones de peso, como la consensuada por la Comisión Europea para el Año Europeo del Voluntariado 2011 en la que se utiliza el término voluntario para referirse a:

“Todas las formas de actividad voluntaria, tanto formal como informal. Se realiza desde el deseo, elección y motivación individual de cada persona y se lleva a cabo sin prestación económica alguna. La actividad voluntaria beneficia al individuo, así como a sociedades y comunidades en su conjunto. También se considera un medio de las personas y asociaciones para atender las necesidades humanas, sociales y medioambientales. Y habitualmente se lleva

a cabo apoyando organizaciones sin ánimo de lucro o en iniciativas basadas en una comunidad. Las actividades voluntarias no sustituyen las oportunidades profesionales de un empleo remunerado, pero añade un valor considerable a la sociedad”¹.

Esta definición de la Alianza del Año Europeo del Voluntariado en 2011 fue desarrollada a propósito de la conmemoración del décimo aniversario del Año Internacional del Voluntariado de la ONU. La definición de Voluntariado que utilizó la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/RES/56/38)², en el 2001 también es bastante detallada:

La Asamblea General de las Naciones Unidas, define el voluntariado como *"Un acto de libre albedrío llevado a cabo para el bien público en general y sin que la recompensa monetaria sea el principal factor de motivación"*.

"Hay tres características claves que definen el voluntariado:

En primer lugar la actividad no debe realizarse principalmente por compensación económica, aunque el reembolso de gastos y algún pago simbólico se pueden permitir.

En segundo lugar, la actividad debe realizarse de forma voluntaria, de acuerdo con la libre voluntad de la persona.

En tercer lugar, la actividad debe beneficiar alguien que no sea el propio voluntario, o a la sociedad en general, aunque también se reconoce que el voluntariado aporta un beneficio significativo para el voluntario".

Según la ONU, *"dentro de este marco conceptual es posible identificar al menos cuatro tipos diferentes de actividad voluntaria: la ayuda mutua o autoayuda; ayuda desinteresada a otras personas; la participación social y el compromiso cívico; y la promoción de campañas de defensa. Cada una de estas formas de voluntariado ocurren en todas partes del mundo"*.

Tras el Año Internacional de los Voluntarios 2001, la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/RES/57/106)³ reconoció que *"el voluntariado es una componente importante de cualquier estrategia destinada a reducir la pobreza, el desarrollo sostenible, la salud, la prevención de desastres y la gestión y la integración social y, en particular, la superación de la exclusión social y la discriminación"*.

El voluntariado está compuesto por acciones y actividades que se desarrollan por el interés social, orientado a los demás y con objetivos de interés colectivo. No buscan el beneficio propio, o solamente el beneficio de la organización en cuestión, sino que pretende beneficiar a terceras personas.

Esta interpretación basada en la práctica de acciones de voluntariado tiene algunas lagunas que han generado amplios debates no resueltos. A continuación se van a plantear tres dilemas identificados a partir de los distintos enfoques argumentativos sobre el tema. En primer lugar, la discusión sobre si el voluntariado se puede considerar como una forma de participación

¹ Alianza del Año Europeo del Voluntariado 2011. Antecedentes sobre el Año Europeo del Voluntariado 2011. <http://eyv2011.eu>

² Resolución disponible en http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/56/38&Lang=E

³ Resolución disponible en http://www.worldvolunteerweb.org/fileadmin/docdb/pdf/2001/A_57_106_eng.pdf

social crítica y orientada a la transformación social o si se trata únicamente de una forma de asistencialismo enfocado a la prestación de servicios. En segundo lugar, vamos a tratar de posicionar distintos enfoques explicativos sobre el aumento del voluntariado durante las tres últimas décadas. Un debate fuertemente ideologizado que gira entorno de las relaciones entre las fuerzas del Mercado, el Estado y la sociedad civil en el marco de las transformaciones socioeconómicas que se han producido a partir de la crisis del petróleo y la crisis del Estado del Bienestar. Y por último, nos centraremos en los distintos análisis que se hacen del aspecto motivacional del voluntario.

2. Debates y dilemas del voluntariado en el contexto de la crisis del estado del bienestar

2.1. El voluntariado y la participación social

Si el voluntariado es un modo de participación social crítico o no, es un tema que conduce a un gran debate. Esta cuestión ha suscitado a generar varios interrogantes como: ¿Qué se entiende por voluntariado y activismo social? o ¿de qué manera el voluntariado y el activismo social promueven la participación? Si bien es verdad que hay un gran consenso de que el voluntariado debería caracterizarse por tener un espíritu crítico y transformador, orientado a las causas y no sólo a trabajar sobre las consecuencias de las desigualdades sociales, es cierto que han proliferado mucho las formas de voluntariado. Actualmente se han identificado nuevas tendencias entorno a las formas de voluntariado como son: el voluntariado dirigido en términos de demanda a las personas jóvenes, el voluntariado especializado en grandes emergencias y en eventos, el voluntariado de las personas mayores, el voluntariado medioambiental y en menor medida, el ciberactivismo y cibervoluntariado.

En la actualidad, existe una división entre los que opinan que el voluntariado es o debería ser una forma de participación activa, con compromiso cívico y orientado a la transformación social y los que opinan que el voluntariado es una forma débil de participación social; los que ven el voluntariado como una forma de activismo social y los que lo ven como una acción puramente asistencialista.

Respecto a las actitudes democráticas, se ha caracterizado a las organizaciones de voluntariado como una de las clave para la difusión de una cultura política democrática que contribuya a la formación de una ciudadanía activa y una cultura cívica que ayude a garantizar la viabilidad de las instituciones democráticas (Putnam, 2002). De acuerdo con esto, también destaca que las investigaciones sociales en este campo han puesto de manifiesto que existe una correlación significativa entre participación en organizaciones de la sociedad civil y de voluntariado con las actitudes democráticas. Según este enfoque, se observa al voluntariado cómo una escuela de la práctica democrática donde la participación en las organizaciones sociales transmite valores para la convivencia como son la solidaridad, el altruismo, la cooperación, etc.

Para algunos de los actores clave de la promoción del voluntariado y la participación ciudadana (UNV, IAVE, CIVICUS, 2008), entre el voluntariado y el activismo social existe una relación

dinámica en la que se complementan y contribuyen al desarrollo, pero se diferencian el uno del otro. Al igual que el activismo social, el voluntariado puede responder a objetivos definidos y estar orientado al cambio. Puede condicionar la agenda, la elaboración de políticas, la toma de decisiones y la representación, pero también promover el cambio social contribuyendo a la transformación individual (...). El activismo social puede ser importante para proporcionar liderazgo, definir áreas de compromiso y movilizar a las personas, y a su vez depende de las aportaciones de los voluntarios para lograr el cambio que persigue (...). Participando en una actividad de voluntariado o de activismo social, o en una que responda a ambas modalidades, una persona puede empoderarse y adquirir la confianza, las habilidades y los conocimientos necesarios para modificar su mundo.

Actualmente existen muchas formas de participación y todas ellas hacen aportaciones tangibles a la cohesión social y el desarrollo humano, pero para que puedan expresar todo su potencial de cambio es preciso que los roles comunes y complementarios del voluntariado y el activismo social sean ampliamente reconocidos y apoyados tanto por la sociedad civil como por los sectores público y privado.(...). Hay que superar las diferencias políticas y aprovechar las sinergias entre voluntariado y activismo social, porque las dos formas de participación forman al mismo tiempo una sola comunidad.

Para profundizar en la democracia y la participación social hay que crear las oportunidades; son los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado los que pueden contribuir con la creación de un entorno más propicio para la participación ciudadana.

Como se puede observar, el voluntariado es una expresión de la acción solidaria, pero como agente de cambio social, de participación crítica y orientado a la transformación, se puede dar de manera más o menos intensa. Y por esto, también podemos pensar en un voluntariado más o menos cercano al activismo social.

2.2. El voluntariado y las políticas públicas en el sistema de bienestar actual

Según el estudio de la Comisión Europea sobre el Voluntariado en la Unión (2010), a lo largo de las últimas décadas, se ha producido un incremento notable de las personas voluntarias. Existen varias causas que explican este incremento como por ejemplo, el incremento de las entidades de voluntariado y la promoción gubernamental de políticas públicas de voluntariado⁴. Por esto, las relaciones de las organizaciones de voluntariado con el Estado y con la sociedad se han complejizado y han dado lugar a distintas interpretaciones y enfoques que se cree interesante poner de relieve en este trabajo.

Unas de ellas, desde un horizonte entusiasta, hablan de una nueva era de la participación y profundización de la democracia. Sostienen que, en un contexto de crisis de la participación

⁴ Des de los años noventa han proliferado las leyes nacionales de voluntariado y las políticas públicas de promoción del voluntariado. Algunos países que han reconocido el voluntariado en sus legislaciones son: España 1996, Brasil 1998, Colombia 2001, Argentina 2004, Puerto Rico 2004, Nicaragua 2005, Bolivia 2005, Uruguay 2005, Perú 2005, Panamá 2013.

política⁵, este auge asociativo expresaría una búsqueda de alternativas al desencanto y a la desafección políticas, mediante formas de participación no convencional. Según esta interpretación, en el voluntariado podría detectarse una esperanza de sustitución de la militancia política clásica para convertirse en la nueva forma en la que se expresa la ciudadanía activa y el compromiso cívico. La participación social a través del voluntariado se trata de la activación de las actitudes solidarias y del comportamiento solidario.

Una interpretación crítica con las funciones del voluntariado discute la vinculación existente entre el largo proceso de reestructuración en el que se encuentra inmerso el Estado del Bienestar desde la década de los ochenta y el ascenso de un voluntariado muy ligado a la prestación de servicios. En este sentido, se han explorado las funciones ambivalentes del voluntariado social como dispositivo de control social de los colectivos más desfavorecidos socialmente y, asimismo, se apunta cómo el voluntariado puede funcionar como una fuente de legitimación social (Ángel Zurdo Alaguero, 2005). En este sentido se necesita actuar con cautela y reflexionar sobre la institucionalización del asociacionismo, y los peligros de que los valores neoliberales capitalistas colonicen el voluntariado (Fouce Fernández, 2009), así como los riesgos de la privatización de los servicios públicos, sobre todo los asociados a los derechos fundamentales de las personas. En estas interpretaciones críticas se considera que existe una relación sospechosa entre el ascenso del asociacionismo y la crisis del Estado de Bienestar. El discurso voluntarista, el altruismo ingenuo y la ideología comunitaria, servirían de “coartada” para el desmantelamiento del Estado de Bienestar, con las consecuencias que de ello se derivan, como son la precarización de servicios o el mismo aumento de la inseguridad ciudadana.

Una tercera interpretación, intermedia a las dos anteriores, defiende que en el auge de las organizaciones de voluntariado, se pone de manifiesto la creciente institucionalización de un sector complementario al Estado y el Mercado. La lógica de esta interpretación muy presente entre los teóricos del tercer sector, es que en las sociedades complejas en la que vivimos en la actualidad, ya no es suficiente la contraposición tradicional entre la esfera pública y la privada, sino que la proliferación de organizaciones no lucrativas muestra que existe un tercer espacio.

Acertos no les faltan a unas y otras de estas interpretaciones. Sus limitaciones son que cada una se centra únicamente en una parte concreta de la acción voluntaria o en algunas de sus tendencias. Los entusiastas se centran en el voluntariado como una forma de activismo social, vinculado a asociaciones y movimientos sociales. En cambio, los críticos, se fijan principalmente en las organizaciones que se profesionalizan y prestan servicios a personas o grupos específicos y los teóricos del tercer sector homogeneizan el espectro organizativo en contraposición al el Mercado y el Estado, entre el lucro y la burocracia impersonal.

Desde la perspectiva de este trabajo, se reconoce la multiplicidad de factores generadores de asociatividad y sociabilidad. Y se reconoce también el elemento crítico que enfrentan las organizaciones de voluntariado, al tratar de contribuir a resolver problemáticas sociales como es el caso de la inseguridad ciudadana. Para ello, es importante dimensionar el voluntariado

⁵ Desafección y caída de la afiliación a partidos, sindicatos y asociaciones vecinales, volatilidad del voto y vaivenes electorales, crítica de la burocracia y de las grandes organizaciones, etc., hechos que se interpretan como una crisis del sistema de representación política.

como un valor agregado que puede contribuir a fortalecer la seguridad ciudadana, pero que en ningún caso puede ser un sustituto de acciones de gobierno planificadas, estratégicas, de cierta temporalidad sostenida y con medios identificados y delineados para responder o prevenir situaciones problematizadas socialmente.

Las políticas de seguridad ciudadana deben contar con un *conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de objetivos de interés público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproduzcan en el tiempo de manera constante y coherente, en correspondencia con el cumplimiento de funciones públicas que son de naturaleza permanente o con la atención de problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida (...)*⁶.

Principalmente, una política pública de Estado se caracteriza por ser un compromiso asumido no por un gobierno en particular, sino por los diferentes poderes de Estado y por lo general supera en temporalidad a una sola administración o período gubernamental específico. En términos prácticos, esto significa que es asumido y consensuado por los 3 poderes de manera explícita y su marco temporal suele ser de largo plazo. Debe ser un compromiso al máximo nivel de los tomadores de decisión y debe estar basada en un pacto social consensuado. También es muy importante que las políticas establezcan resultados que expresen cambios concretos y medibles, que establezcan metas claras en el tiempo y responsabilidades. Y que sea formulada de forma operativa para que sienta las bases para aterrizar las políticas en acción.

De esa conceptualización de política pública, así como la unidad de análisis bajo consideración, se derivan una serie de características mínimas de una política pública sobre la cual debe pivotar una estrategia integral. En ningún caso se puede recurrir únicamente al voluntariado para responder a las situaciones de violencia e inseguridad de la región. El voluntariado, debe ser considerado como una aportación buena y de valor agregado por el involucramiento de la ciudadanía en la cuestión.

Pero cuando hablamos de voluntariado, existe el riesgo de que se centre, como anuncia Luis Enrique Alonso, en “un sentimiento desideologizado y pre político, que sin modificar los derechos se puede ejercer como lenitivo de los males sociales que ya se han dado por demasiado grandes para poder resolver de manera real” (Alonso, 2007). Por esto, es importante poner de manifiesto la importancia de enfrentar la inseguridad ciudadana a través de políticas públicas y que no se tenga el reflejo de recurrir únicamente a voluntarios para paliar los efectos negativos de la violencia y la inseguridad.

2.3. ¿El voluntario es altruista?

En programas de voluntariado como el Servicio de Voluntariado Europeo, en sus principios básicos apuntan a que “Las actividades del/la voluntario/a del SVE no deben sustituir a puestos de trabajo, el SVE no puede usarse como mano de obra barata, ni son prácticas profesionales,

⁶ **Aguilar Astorga y Lima Facio:** ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009. Disponible en: www.eumed.net/rev/ccss/05/aalf.htm

...”⁷. En las leyes de voluntariado, como la ley Española de 1996⁸, se detalla que “estas actividades no se realizarán nunca como relación laboral, funcionarial, mercantil ni cualquier otra retribuida; será siempre de carácter altruista y solidario y en ningún caso sustituirá al trabajo remunerado”. Después de las desafortunadas declaraciones de la alcaldesa de Madrid, Ana Botella, en las que planteó abiertamente que “algunos servicios municipales que permanecen cerrados porque no hay dinero para contratar personal podrían abrirse al público si los voluntarios los atendían”; el presidente de la Plataforma del Voluntariado de España, Luciano Poyato, dijo que “el voluntariado no es mano de obra barata, ni gratis, solo complementa la tarea de los profesionales y jamás debe sustituir la función de un empleado remunerado. (...) La tarea altruista no es un parche con el que cubrir los problemas sociales que les corresponde asumir a las Administraciones públicas”. Como vemos, este análisis tiene una amplia difusión en las organizaciones voluntarias y también son asumidos y difundidos por las distintas administraciones para la promoción del voluntariado.

Tradicionalmente, los voluntarios han sido definidos con adjetivos tales como altruistas, sensibilizados y solidarios, pero no hay una razón única dominante que explique la motivación del voluntariado. Como han sostenido algunos de sus críticos, esas motivaciones no son siempre altruistas, sino que es más compleja y multifacética que el simple agregado de virtudes. Progresivamente ha ido en aumento una estructura motivacional del voluntariado individualista y utilitarista donde se incluyen razones vinculadas al cumplimiento de objetivos personales y la satisfacción de las necesidades de uno mismo.

Se advierte que la visión ideal y fundamentalmente ideológica del voluntariado que piensa que jamás podría tener un impacto negativo, ni tan siquiera tener algunas contradicciones sobre el mercado de trabajo, no puede ser asumida ciegamente sin discutir algunas cuestiones por resolver. Ángel Zurdo Alaguero en su artículo sobre las dinámicas de precarización en el tercer sector se aleja del diagnóstico convencional que considera el sector voluntario como generador neto de empleo, y que defiende la separación aséptica entre mercado de trabajo y voluntariado, para abordar cómo el voluntariado se ha convertido en una de las vías prioritarias para la adquisición de experiencia laboral rentabilizable en el mercado de trabajo, y como fórmula de meritaje dentro de las entidades para la promoción asalariada. Es observable además, una progresiva tendencia hacia la profesionalización funcional de la acción voluntaria, proceso que hace referencia a la realización de tareas propias de profesionales (con un marcado perfil técnico) por parte de voluntarios.

Por lo tanto, el diagnóstico que realizan los autores críticos con el voluntariado (Alaguero, 2004; Callejo, 1999) destacan que: “a veces el voluntariado sí funciona como mano de obra barata, a veces supone una suplantación de personal profesional remunerado, cada vez más, el voluntariado funciona como vehículo de adquisición de experiencia práctica rentabilizable en el mercado de trabajo, y por último, un porcentaje muy significativo de los profesionales asalariado de las organizaciones voluntarias soportan condiciones laborales precarias.

⁷ Carta del Servicio de Voluntariado Europeo. Disponible en www.juventudenaccion.injuve.es/opencms/export/download/documentacion/CartaSVE.pdf

⁸ Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/1996/01/17/pdfs/A01239-01243.pdf>

3. La cuantificación del valor del voluntariado a nivel regional y mundial

En los últimos años se aprecia un interés creciente por entender la dimensión del voluntariado y sobre todo por cuantificar el voluntariado y su impacto a nivel mundial. Desde que los gobiernos nacionales han empezado a fomentar el voluntariado en sus políticas públicas, ha sido muy importante el desarrollo de la medición de la repercusión, el volumen y perfil sociodemográfico, las distintas formas y dimensiones y el valor del voluntariado, incluido su valor económico. ¿Qué supone el trabajo voluntario para las economías nacionales? Es una cuestión que se ha convertido en un interés central en los análisis y diagnósticos recientes sobre el tema. En 2008, la Asamblea General del Centro Europeo del Voluntariado (CEV) lo expuso de la siguiente manera: “La medición y presentación del valor económico puede constituir una manera adecuada de que el servicio voluntario obtenga el reconocimiento que merece, especialmente por parte de los encargados de la formulación de políticas”.⁹

La comunidad internacional ha reconocido la necesidad de que los gobiernos asignen “un valor económico al servicio voluntario para ayudar a destacar un aspecto importante de su contribución general a la sociedad y facilitar así la formulación de políticas bien fundamentadas”¹⁰.

Esta necesidad de cuantificación del valor del voluntariado, se trata de una visión estrictamente economicista, y por esto, esta información, es delicada y debe utilizarse con precaución y conjuntamente con otros indicadores que muestren el impacto de dimensiones del voluntariado, como sus repercusiones sobre el capital social, la cohesión social, la seguridad ciudadana, etc. El análisis y cuantificación del voluntariado debe ser algo más que un mero análisis numérico o el simple cálculo de su valor económico.

El reciente estudio “Volunteering in the European Union, 2010”, así como en el “Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España, 2011”, el “Manual de medición del trabajo voluntario, 2008” o el “Informe sobre el estado del voluntariado en el mundo, 2011”, se coincide en que existen dificultades para conocer el número de organizaciones de voluntariado y el número y el perfil de las personas voluntarias. Por tanto, también existen dificultades para medir el impacto del voluntariado. Las instituciones públicas no tienen un conocimiento riguroso sobre las dimensiones y el impacto del voluntariado. Se reconoce la importancia del voluntariado como factor de cohesión y de participación social. Sin embargo, hay pocos instrumentos estadísticos que favorezcan el conocimiento en profundidad del voluntariado.

Los estudios nacionales que se han llevado a cabo recientemente (sobre todo en países desarrollados) sobre volumen y perfil sociodemográfico del voluntariado han demostrado ser una base sólida para debatir los numerosos aspectos relacionados con este fenómeno. Pero,

⁹ El Centro Europeo de Voluntariado ha desarrollado un resumen sobre el tema.

<http://www.eyv2011.eu/resources-library/itemlist/category/17-value-of-volunteering>

¹⁰ El informe completo de esta conferencia está disponible en: <http://www.eyv2011.eu/resources-library/item/139-putting-volunteering-in-the-economic-map-of-europe-cev-2008>

por lo general se trata de estudios puntuales cuyo propósito es aumentar el reconocimiento y la contribución del voluntariado y para evaluar el estado de la situación.

3.1 Iniciativas de cuantificación internacionales más destacadas

En el informe sobre el estado mundial del voluntariado (UNV, 2011) se ha elaborado una sistematización de las distintas iniciativas internacionales que han tratado de medir el voluntariado y se ha podido comprobar que el voluntariado está presente en todo el mundo y tiene un gran alcance. Una de estas iniciativas recientes de cuantificación del voluntariado, ha sido elaborada por la Comisión Europea (CE) como parte del Año Europeo del Voluntariado 2011. El objetivo del estudio era contribuir al análisis de cómo llevar a cabo una mayor promoción del sector voluntario y a examinar el modo en que el voluntariado puede ayudar a la Unión Europea a lograr sus objetivos estratégicos.

La intención inicial de la CE era agregar los datos nacionales sobre el voluntariado. Sin embargo, un examen de los estudios, encuestas e informes nacionales y regionales, así como de las opiniones de los interesados clave sobre el voluntariado en cada Estado Miembro de la UE reveló la existencia de una amplia variedad de definiciones, metodologías y objetivos de las iniciativas nacionales que impedían llevar a cabo una comparación precisa desde el punto de vista estadístico en toda la Unión Europea. Pero aunque no sean datos definitivos, gracias a este estudio, se ha ampliado la base de conocimientos sobre el voluntariado.

Los datos indicativos de este estudio afirman que entre 92 y 94 millones de adultos realizarían actividades de voluntariado en la U.E.; en torno al 22% de los europeos mayores de 15 años, y que la mayoría de los voluntarios tienen entre 30 y 50 años.

Las dificultades metodológicas con las que se enfrentó la CE son aún más acusadas en el caso de las regiones en desarrollo, porque normalmente hay menos datos estadísticos y acostumbran a ser menos exhaustivos. Pese a ello, ha habido algunas acciones de gran magnitud que abarcan tanto los países y sociedades avanzadas como los países en desarrollo: la encuesta mundial Gallup, la Encuesta Mundial de Valores, el Proyecto de Estudio Comparativo sobre el Sector No Lucrativo Johns Hopkins y el Índice de la sociedad civil CIVICUS. Todos ellos han utilizado diferentes planteamientos de cuantificación y parten de distintas definiciones de voluntariado. Como es natural, sus conclusiones son muy diferentes¹¹.

- **Estudio Comparativo sobre el Sector No Lucrativo Johns Hopkins**

El Proyecto de Estudio Comparativo sobre el Sector No Lucrativo Johns Hopkins estima que, entre 1995 y 2000, el número total de voluntarios que contribuyeron a través de

¹¹ Como este trabajo no tiene por objetivo hacer un análisis exhaustivo sobre las distintas iniciativas estadísticas, nos vamos a referir brevemente al Proyecto de Estudio Comparativo sobre el Sector No Lucrativo Johns Hopkins.

organizaciones voluntarias en 36 países equivaldría al noveno país más grande del mundo en términos de población.

En esos mismos 36 países, los voluntarios representaban el 44% de la mano de obra de las organizaciones de la sociedad civil, es decir, el equivalente a 20,8 millones de trabajadores a tiempo completo. Utilizando el método del costo de sustitución, el Proyecto de Estudio Comparativo sobre el Sector No Lucrativo Johns Hopkins calculo que la contribución económica de los voluntarios en los 36 países ascendía anualmente a 300.000 millones de euro. Esto representaba un promedio del 1,6% del PIB de esos países.

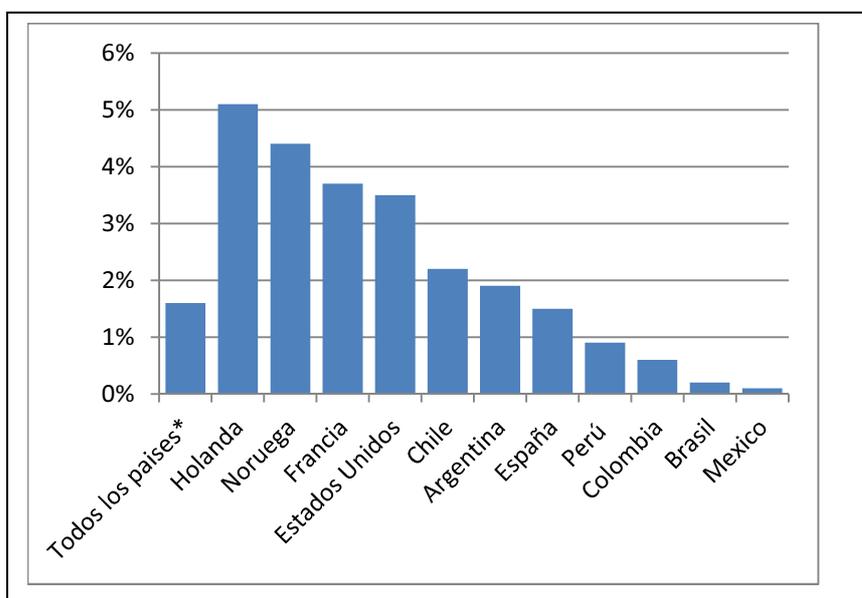
En cambio, en los países en desarrollo y en transición, el trabajo voluntario equivalía a un porcentaje ligeramente inferior al 0,7% del PIB. En los países desarrollados, el trabajo voluntario representaba el 2,7% del PIB.

Recuadro 1: Si los voluntarios fueran una nación.

1. China	1.306 millones
2. India	1.094 millones
3. Estados Unidos	296 millones
4. Indonesia	229 millones
5. Brasil	186 millones
6. Pakistán	158 millones
7. Bangladesh	144 millones
8. Rusia	143 millones
9. "País de los Voluntarios"	140 millones
10. Nigeria	129 millones
11. Japón	128 millones

Fuente: Voluntariado: Proyecto de Estudio Comparativo sobre el Sector No Lucrativo Johns Hopkins; Población: Dirección del Censo de los Estados Unidos.

Figura 1: Valor del trabajo voluntario como porcentaje del PIB.



Fuente: Lester M. Salamon and Megan A. Haddock. Johns Hopkins University. Center for Civil Society Studies¹²

¹² Estudio disponible en: [Putting Civil Society and Volunteering on the Economic Map of the World](#)

- **Manual de medición del trabajo voluntario:**

A nivel mundial, hay que llegar a un acuerdo en un conjunto mínimo de datos cuantitativos estándares y en una metodología de recopilación de datos sobre los voluntarios y el voluntariado que permitan llevar a cabo un análisis transversal comparativo. En este sentido, se ha podido identificar un proyecto reciente para medir el voluntariado en los estudios sobre empleo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Dicha organización está revisando sus estudios sobre población activa y está considerando incluir cuestiones sobre voluntariado. Para ello, han elaborado el “Manual de medición del trabajo voluntario”¹³ que tiene el objetivo de ayudar a los países a obtener datos sistemáticos y comparables sobre el trabajo voluntario mediante las encuestas sobre la fuerza de trabajo o sobre los hogares.

Como vemos, cada vez es más urgente tener información comparable en lo relativo al voluntariado. Y, aunque se sabe que la cuantificación de la contribución del voluntariado en términos económicos solo representa una pequeña parte de los beneficios que la acción de los voluntarios aporta a la sociedad, el programa UNV y otros actores clave creen que sigue existiendo la necesidad de avanzar en los esfuerzos estadísticos para la cuantificación del voluntariado.

4. El Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas

El Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) fue creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1971 a solicitud de los Estados Miembros, con el fin de servir como programa operacional en la contribución para el desarrollo. Actualmente es el único programa de voluntariado dentro del Sistema de las Naciones Unidas, está administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), realiza actividades en más de 140 países y anualmente se movilizan cerca de 8.000 voluntarios de unas 160 nacionalidades distintas para que actúen local e internacionalmente en programas de desarrollo de las agencias de las Naciones Unidas. Más del 80% de los UNV proceden de países en desarrollo, y más del 30% realizan tareas de voluntariado dentro de sus propios países. A grandes rasgos, los UNV respaldan la gobernanza democrática, la prevención de crisis y recuperación, y fomentan el desarrollo medioambiental sostenible. Trabajan en programas de las agencias de la ONU para ayudar a países en desarrollo a erradicar la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El programa UNV está organizado a dos niveles:

- a) La Sede, que se encuentra en Bonn y es responsable de la coordinación general del programa, la movilización de recursos y la administración de la base de datos de los candidatos. En la sede está ubicada la coordinación regional del portafolio de los UNV para América Latina.
- b) Las oficinas de país: en América Latina se cuenta con 13 oficinas en distintos países de la región.

¹³ [OIT, 2011 Manual de medición del trabajo voluntario](#). Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

El programa UNV está financiado y apoyado por las diferentes Agencias, Fondos, Programas y Proyectos de Naciones Unidas, así como por Gobiernos a través de convenios o acuerdos de colaboración, o a través de la financiación de UNVs Internacionales.

El programa de voluntariado de las Naciones Unidas recluta a profesionales voluntarios y ofrece una gran variedad de oportunidades de voluntariado en dos áreas principales de actividad. En primer lugar, la asistencia para el desarrollo, que tiene como objetivo lograr que mejoren las economías de los países en desarrollo mediante proyectos para mejorar la educación, la asistencia sanitaria, garantizar el acceso equitativo a los recursos y a las prácticas sostenibles. Y, en segundo lugar, a través de operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz en las que los voluntarios tienen una función muy importante puesto que aportan su conocimiento y experiencia en aliviar las situaciones desesperadas de las gentes de los países en los que operan.

Recuadro 2: Ventajas que ofrece el programa UNV

Por operar de manera distinta de las demás agencias de Naciones Unidas, el Programa de Voluntarios de Naciones Unidas registra una diversidad de ventajas como:

- i) La capacidad de movilizar una mezcla variada de recursos voluntarios de manera flexible.
- ii) El potencial para contribuir a formar y/o fortalecer las capacidades nacionales y locales.
- iii) Promover el intercambio de profesionales y especialistas internacionales.
- iv) La facilitación de un recurso humano de calidad, comprometido y motivado con causas humanitarias.
- v) La promoción de un trabajo de alcance comunitario, fundado en la participación.
- vi) El potencial de conectar las actividades que se dan en las altas esferas con las actividades de base.
- vii) La presencia de voluntarios en las comunidades y en cercanía con los actores locales.

El voluntariado dentro de este programa está muy profesionalizado por lo cual se buscan perfiles específicos en función de las labores que se vayan a desempeñar. Y por esto, para participar en el programa UNV se necesita pasar por un proceso de selección bastante exigente. Para que los voluntarios puedan desarrollar sus funciones a tiempo completo, el programa les asigna un dinero que les permita instalarse en el país de destino, una prestación mensual para cubrir los gastos básicos y un seguro médico.

Parte 2: La Seguridad Ciudadana y la Violencia Juvenil en América Latina

Los grados de violencia e inseguridad que hoy se registran en América Latina y el Caribe socavan la autoridad del Estado, afectando los niveles de cohesión social, aumentando la fragmentación y disminuyendo la legitimidad de las instituciones públicas. América Latina y el Caribe es una de las regiones con más altos índices de violencia y delincuencia del mundo, situación que afecta el ejercicio efectivo de los derechos humanos y se convierte en un obstáculo serio para el desarrollo socioeconómico.

El aumento de la violencia es una realidad en América Latina y el Caribe que ha crecido como una manera de resolver todo tipo de conflictos cotidianos y se presenta de formas múltiples, no solo en el espacio público sino también en los lugares de trabajo, en los hogares de parte importante de la población y hasta en la escuela.

La inseguridad se ha convertido en la principal preocupación para la ciudadanía de la región, tal y como refleja la última encuesta de *Latinobarómetro* donde la delincuencia en la mayoría de los países se ubica como la primera preocupación con un 17%, superando incluso el desempleo (que registró el 15%). Sin embargo, el hecho que sea la preocupación más recurrente entre la ciudadanía constituye igualmente su mayor vulnerabilidad. La seguridad se ha convertido en un elemento nuclear de las campañas electorales y del debate político en casi toda la región. En algunas ocasiones, los gobernantes recurren a decisiones políticas de corto plazo, encaminados más a ofrecer respuesta a la creciente presión social en la materia, que a proponer una meditada reflexión estratégica sobre las políticas públicas más eficaces en el medio y largo plazo. También, en países con niveles relativamente altos de seguridad ciudadana igualmente reflejan, en sus encuestas de opinión, una priorización de este tema por sobre la educación o la salud. Y esto genera un estigma social sobre la imagen de lo juvenil.

En muchos casos, los jóvenes se han convertido en el chivo expiatorio de una opinión pública atemorizada por las noticias cotidianas de violencia. Los medios de comunicación de masas han terminado por proyectar una imagen negativa sobre los jóvenes de clases populares que viven en los barrios marginales. El tema de la violencia juvenil en la región se ha politizado significativamente y ha pasado a ubicarse entre las principales prioridades de la agenda latinoamericana. Por esto, es de recibo distinguir entre la inseguridad ciudadana y su instrumentalización/mediatización que ha servido durante décadas, y también en la actualidad, como la justificación de las políticas de control social.

Pero a pesar de la instrumentalización de la inseguridad ciudadana, existe la realidad, donde la violencia tiene a la población como víctimas y victimarios, y hunde sus raíces en múltiples causas.

1. El enfoque del PNUD en materia de Seguridad Ciudadana en América Latina.

1.1 El concepto de seguridad ciudadana en el marco del desarrollo humano y los derechos humanos

¿Qué entendemos por seguridad ciudadana?

El concepto de seguridad ciudadana se enmarca en el paradigma de desarrollo humano y es una parte fundamental de la seguridad humana, así como del marco internacional de los derechos humanos.

El desarrollo humano se entiende como el proceso de ampliación de las opciones de las personas y fortalecimiento de sus capacidades, para llevar al máximo posible lo que cada persona puede ser y hacer (PNUD 2008). Su objetivo primordial es expandir la gama de oportunidades abiertas a las personas para vivir una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para desarrollarse de la manera que deseen. Si lo vemos desde una perspectiva funcional, cuando hablamos de opciones, incluye una amplia gama de elementos, tanto de opciones reales de acceso a bienes y servicios, como también de condiciones económicas, institucionales, cognitivas y sociales con las que puede contar una persona para potencializar sus capacidades y ejercer su elección (PNUD. 2003, p. 7-8).¹⁴ Si lo vemos desde una perspectiva de derechos humanos, hablamos de libertades en sentido positivo.

Por otro lado, la seguridad humana se fue progresivamente considerándose como parte inherente del desarrollo humano, particularmente a raíz del [Informe de Desarrollo Humano de 1994](#). Si el desarrollo humano es un proceso de ampliación de las oportunidades de que dispone la gente; la seguridad humana significa que la gente puede ejercer esas opciones en forma segura y libre (PNUD. 1994, p. 26).¹⁵ Las amenazas a esa seguridad se pueden resumir en siete categorías: la inseguridad económica, la alimentaria, la de salud, la medio ambiental, la personal, la comunitaria y la política. La seguridad humana, de manera más precisa, consiste entonces en proteger el núcleo central de todas las vidas humanas contra riesgos graves y previsibles, de una forma congruente con la realización humana de largo plazo (Alkire. 2003, p. 2).¹⁶

Desde ese punto de vista, la interrelación entre seguridad humana y desarrollo humano es clara: la seguridad se centra en *protección*, la del desarrollo en *realización*; la primera en los *riesgos*, la segunda en las *oportunidades*; la seguridad al *núcleo central* de la vida, el desarrollo

¹⁴ PNUD.2003. [Estudios sobre Desarrollo Humano No. 2003-1](#). PNUD: México.

¹⁵ PNUD. 1994. [Informe de Desarrollo Humano: Un Programa para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social](#), PNUD: Nueva York.

¹⁶ Alkire, Sabine. 2003. [A Conceptual Framework for Human Security](#), CRISE Working Paper No. 2, Queen Elizabeth House, University of Oxford. (preparado en el marco de la Comisión de las Naciones Unidas sobre la Seguridad Humana).

a *todas las posibilidades*; la seguridad en las libertades *negativas*, el desarrollo en las *positivas* (Cubert y Gómez Buendía. 2009, p. 18-20).

En el marco de la seguridad humana, se sitúa la seguridad ciudadana, pues de las siete categorías de la seguridad humana, se refiere únicamente a aquellas en la esfera de las amenazas a la *seguridad personal*¹⁷ y solo parcialmente. La seguridad ciudadana se restringe a la protección universal contra el delito violento o predatorio, es decir, se centra en la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas – *su vida, su integridad, su patrimonio* – contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera de forma súbita y dolorosa la vida cotidiana de las víctimas (PNUD. 2009, p. 31).

De esta manera, la vinculación de la seguridad ciudadana con los derechos humanos es clara y directa, pues se refiere a la protección con los derechos humanos relacionados con:

Recuadro 3: Vinculación de la seguridad ciudadana con los derechos humanos

Protección de derechos humanos fundamentales:	Protección contra delitos que afectan la:
<ul style="list-style-type: none"> • el derecho a la vida, libertad y seguridad de su persona (DUDH, Art.3)¹⁸ 	Vida
<ul style="list-style-type: none"> • el derecho a la integridad personal y a no ser sometido a torturas, penas y tratos crueles, inhumanos o degradantes (Art.3 y 5) 	Integridad
<ul style="list-style-type: none"> • el derecho a no ser sometido a esclavitud o servidumbre y prohibición a la trata de esclavos (Art. 4) 	
<ul style="list-style-type: none"> • el derecho a no ser detenido o preso arbitrariamente (Art. 9) 	
<ul style="list-style-type: none"> • el derecho al debido proceso y protección judicial (Art. 10 y 11) 	
<ul style="list-style-type: none"> • el derecho a uso pacífico de los bienes y la inviolabilidad del domicilio (Art. 17) 	Patrimonio

Desde la perspectiva de los derechos humanos, esto significa también que es fundamental velar de manera específica y especial por la protección de los grupos poblacionales cuyos derechos se ven más vulnerados por la inseguridad: las mujeres, los jóvenes, los adultos mayores, las minorías étnicas, religiosas y sexuales, entre otros.

Por otro lado, el concepto de seguridad ciudadana ha continuado evolucionando y actualmente se consideran no únicamente las inseguridades objetivamente concretizadas, sino también las inseguridades subjetivas. Es decir, la seguridad ciudadana también se

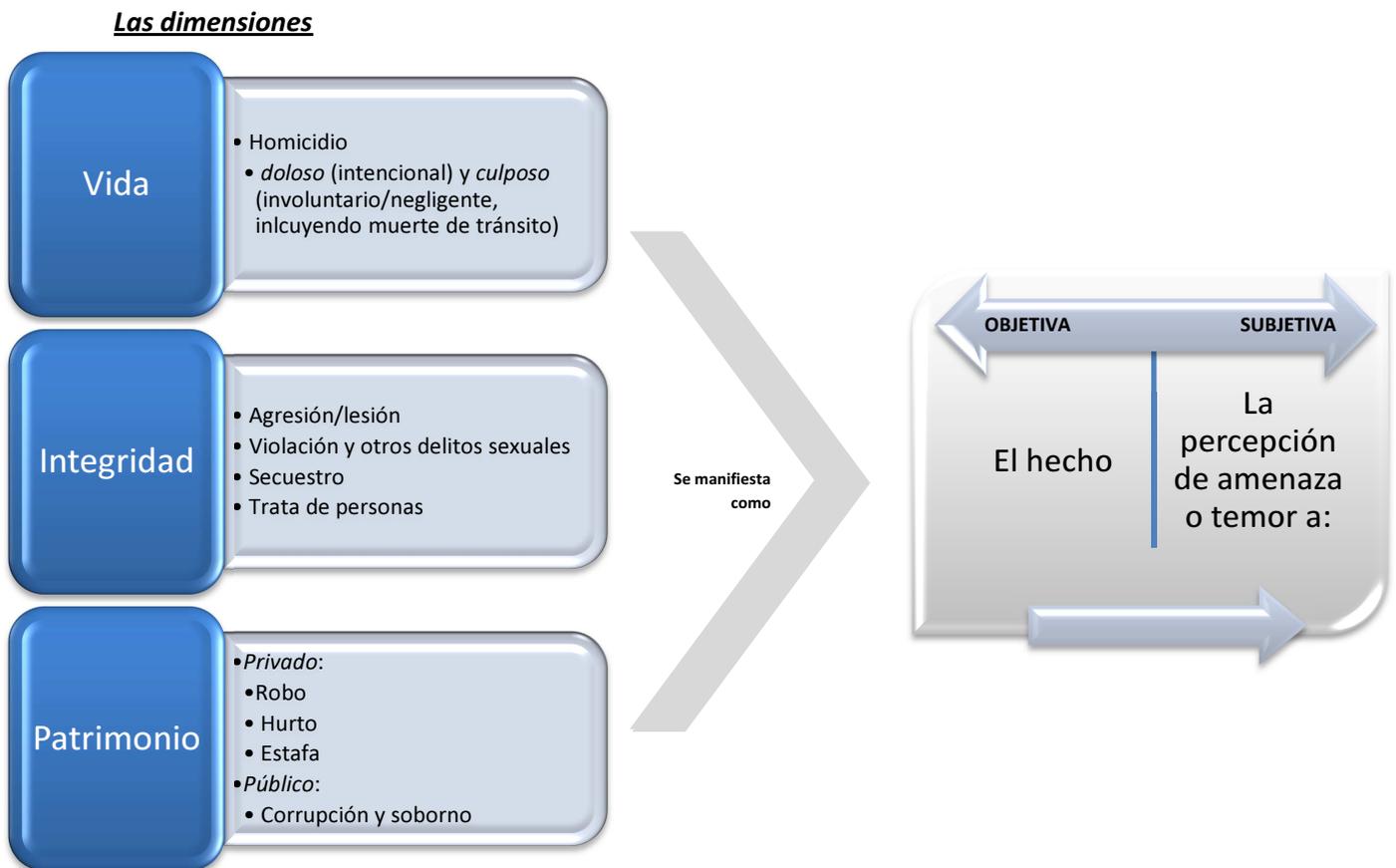
¹⁷ Bajo “seguridad personal”, el IDH 1994 alude al riesgo de “violencia física súbita e impredecible”, que incluye amenazas provenientes del Estado (tortura), de otros estados (guerra) de otros grupos humanos (tensiones étnicas), “de individuos o pandillas” (crimen, violencia callejera), amenazas contra la mujer (violación, violencia doméstica), contra los niños (abuso infantil) y contra uno mismo (suicidio, consumo de droga) (Cubert y Gómez Buendía. 2009, p. 20).

¹⁸ [Declaración Universal de Derechos Humanos](#) (DUDH).

conceptualiza como la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros (PNUD. 2006. p. 35). Esto le agrega la pieza final a la construcción conceptual y entendimiento de la seguridad ciudadana, que entonces nos permite definir cuáles son concretamente esas inseguridades que se manifiestan y afectan, objetiva o subjetivamente, la vida, la integridad y el patrimonio de todas las personas.

1.2 Seguridad Ciudadana: sus manifestaciones objetivas y subjetivas.

Figura 2: Los principales delitos violentos o predatorios y sus manifestaciones



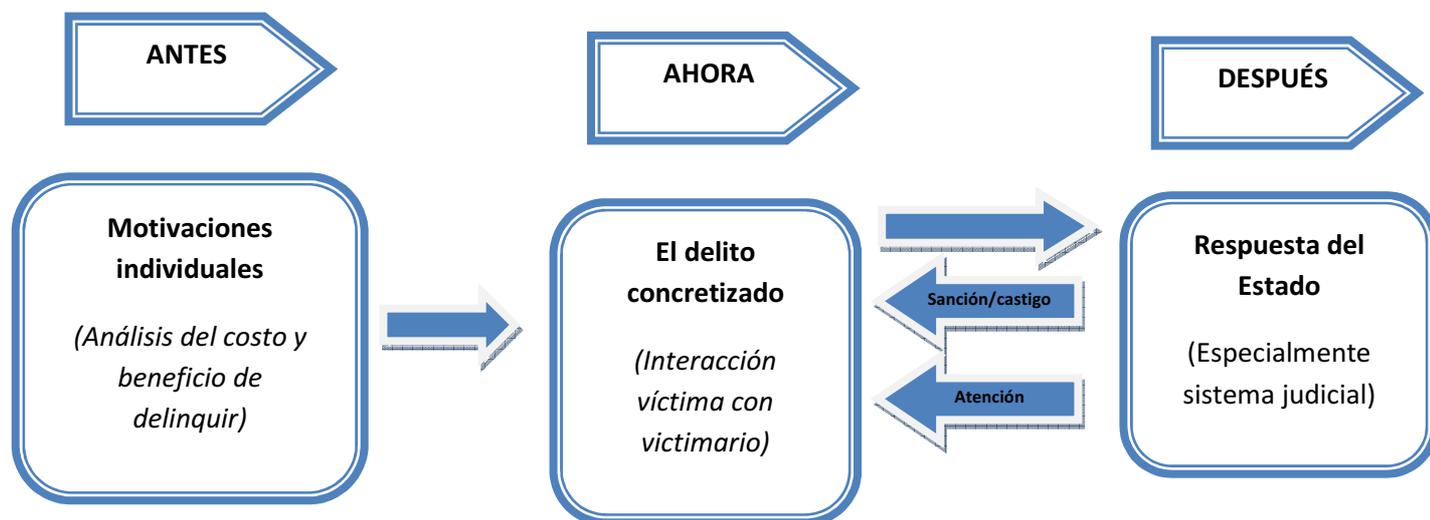
¿Que genera la (in)seguridad ciudadana?

Entender y explicar el origen del delito y la violencia ha sido tema de debate por décadas, dando surgimiento a una gama amplia de abordajes desde la criminología hasta los enfoques de carácter social en el sentido amplio.

Desde la perspectiva de la criminología, uno de los enfoques predominantes y más tradicionales ha sido el de la elección racional, donde la concreción del delito se explica por motivaciones individuales a raíz de un análisis de costo beneficio que el victimario haría en su decisión de delinquir o no. Esto se enmarca en una visión lineal de la criminalidad, conocida

como el itinerario del delito: el antes (motivaciones), el ahora (el delito concreto) y el después del delito (la reacción del estado y la sociedad). Desde un punto de vista de política pública, esto ha tenido claras implicaciones de cómo se enfrenta la criminalidad, con la actuación del Estado concentrándose sobre todo en responder a un delito ya acontecido, para asegurar que los victimarios sean sancionados y castigados, y en la atención de las víctimas. La actuación del Estado recaería sobre todo en el aparato de control y el sistema judicial, y su función tendría un sesgo más punitivo y reactivo, es decir, cuando ya se ha dado un evento delictivo. Una implicación adicional, pero no menos importante, es que dado el enfoque sobre las motivaciones individuales, la respuesta estatal es la de sancionar cada delito específico, y en el mejor de los casos, a desmotivar al delincuente aumentando los potenciales costos de delinquir (aumentar las penas, etc.). Por tanto, el foco de la política es el acto delictivo específico, y en menor grado influir en las motivaciones individuales racionales.

Figura 3: El Itinerario lineal del delito abordado desde el paradigma de la elección racional



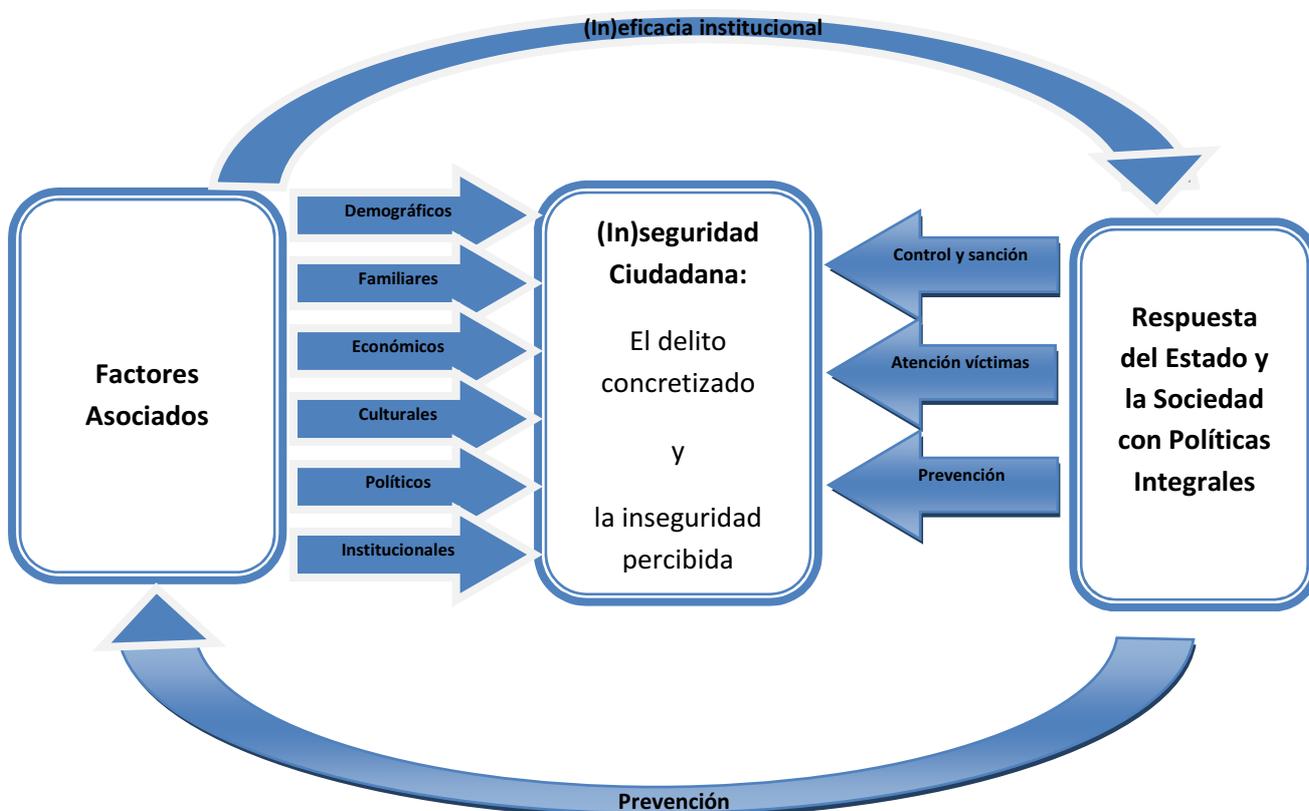
Otro abordaje ha sido el de ver la criminalidad dentro de una perspectiva multicausal constituida por diversos factores que se derivan de la estructura o sistema social: demográfico, familiar, laboral, económico, político, cultural e institucional. Hablamos entonces de “factores asociados” a la (in)seguridad. Este abordaje no se basa en un determinismo causal inequívoco dado que, por un lado, un factor por sí solo nunca es considerado como condición suficiente ni necesaria para ‘causar’ (in)seguridad y, por otro, tampoco hay una combinación específica comprobada de factores que ‘causan’ el delito y la violencia. Más bien se ve como una interacción dinámica de múltiples factores asociados que tienen influencia causal combinada en aumentar el riesgo o la vulnerabilidad de un conjunto social a la criminalidad.

Este abordaje tiene varias implicaciones claves, tanto en el entendimiento de la seguridad ciudadana como del enfoque de las políticas públicas adoptadas para abordarla. En primer lugar, tiene una implicación en el foco del análisis. El objetivo aquí no es entender porque un

individuo en particular decide delinquir, sino que el foco es la incidencia y las tendencias de la criminalidad en una sociedad como un todo, así como las dinámicas de los factores sociales (familiares, económicos, políticos, institucionales, etc.) que se conjugan para aumentar las probabilidades de generar sociedades y entornos seguros. En segundo lugar, esto implica un enfoque diferente desde la perspectiva de la política pública. El énfasis pasa a ser uno que busca incidir y modificar los factores asociados, es decir, a prevenir la inseguridad, y no exclusivamente a controlar y sancionar la criminalidad una vez que ésta se ha concretizado. En tercer lugar, al insertar esta conceptualización dentro de un marco de desarrollo humano y derechos humanos, según el cual el desarrollo de cada persona se persigue a través de la ampliación de sus oportunidades y protección de sus derechos, el enfoque de seguridad ciudadana deja de tener un exclusivamente énfasis punitivo. En cuarto lugar, se incorpora la noción de seguridad objetiva y subjetiva, donde los factores asociados influyen en la percepción de inseguridad y temor, mientras que desde el ámbito de la política también se busca abordarla.

Estos diferentes elementos modifican sustancialmente la una visión del ‘itinerario del delito’ y más bien se transforma en un enfoque dinámico de los factores asociados a la inseguridad y un abordaje integral desde la política pública.

Figura 4: Perspectiva multicausal de la inseguridad ciudadana y sus políticas integrales.



No obstante, los avances en sofisticar en análisis de la seguridad ciudadana y la forma más holística de abordarla, todavía existen perspectivas muy debatidas sobre cuáles son los factores, dentro de la amplia gama de los posibles, que tienen un mayor peso de incidencia.

Durante la última década del trabajo del PNUD en la región, particularmente a nivel local, la experiencia ha señalado que existen algunos factores que se ven más frecuentemente asociados con la incidencia de la (in)seguridad en América Latina y el Caribe. Se ha constatado que la violencia y la inseguridad ciudadana tienen estrecha relación con la intensa desigualdad de oportunidades¹⁹, la alta marginalidad y la segregación urbana. Existe una correlación estadística entre los índices de violencia y las desigualdades sociales.

La misma no pretende ser una lista exhaustiva de factores, sino aquellos que han evidenciado una mayor influencia en los últimos años. Estos consisten en siete factores:

- **Erosión del tejido social**
- **Desigualdades sociales**
- **Presencia de factores que (re)producen la violencia de género e inter-generacional**
- **Presencia de factores de riesgo**
- **Presencia del crimen organizado**
- **Contextos urbanos inseguros**
- **Ineficacia institucional**

19 Distintas investigaciones han demostrado como las altas desigualdades se correlacionaban con la tasa de homicidios. Fajnzylber, P., Lederman, D. y Loayza, N. (1998), entre otros.

2. Datos sobre Seguridad Ciudadana y la Violencia Juvenil en América Latina

Existen múltiples indicadores para medir la inseguridad, la violencia y el delito. Este ejercicio de medición es difícil debido a que los datos provienen de fuentes muy variadas, como son los organismos policiales y judiciales, encuestas de opinión o de los datos de los organismos de salud. A continuación se presentan brevemente los homicidios, que da cuenta de los niveles de violencia y su impacto sobre los jóvenes. Se elige la tasa de homicidios porque es el acto violento de mayor gravedad y visibilidad, pero existen otros indicadores que no vamos a tratar en este trabajo (y que muchas veces no se registran) como son la victimización, que expresa la intensidad con que se presentan los delitos patrimoniales; la percepción de inseguridad, que refiere los grados de temor frente a la ocurrencia de hechos delictivos; la confianza en las instituciones policiales encargadas de prevenir e investigar los delitos; o la situación del sistema penitenciario.

La inseguridad ciudadana es uno de los principales desafíos de América Latina y el Caribe. Un número considerable de países y ciudades de la región padece tasas de homicidio superiores a las zonas del planeta donde existe conflicto armado. Muchos de los 33 países de América Latina registran tasas de homicidio con armas de fuego que están entre las más altas del mundo. Por ejemplo, América Central y el Caribe registran tasas de homicidio de 29,03 y 22,37 por cada 100.000 respectivamente, es decir, entre dos y tres veces superior a la media global (10,19). La mayoría de países latinoamericanos exceden largamente el límite de 10 homicidios por 100 mil habitantes, a partir del cual un país enfrenta una “epidemia” de violencia, de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Figura 5: Tasa de Homicidios en el mundo en el año más reciente

Homicidios por 100.000 habitantes registrados por la policía.

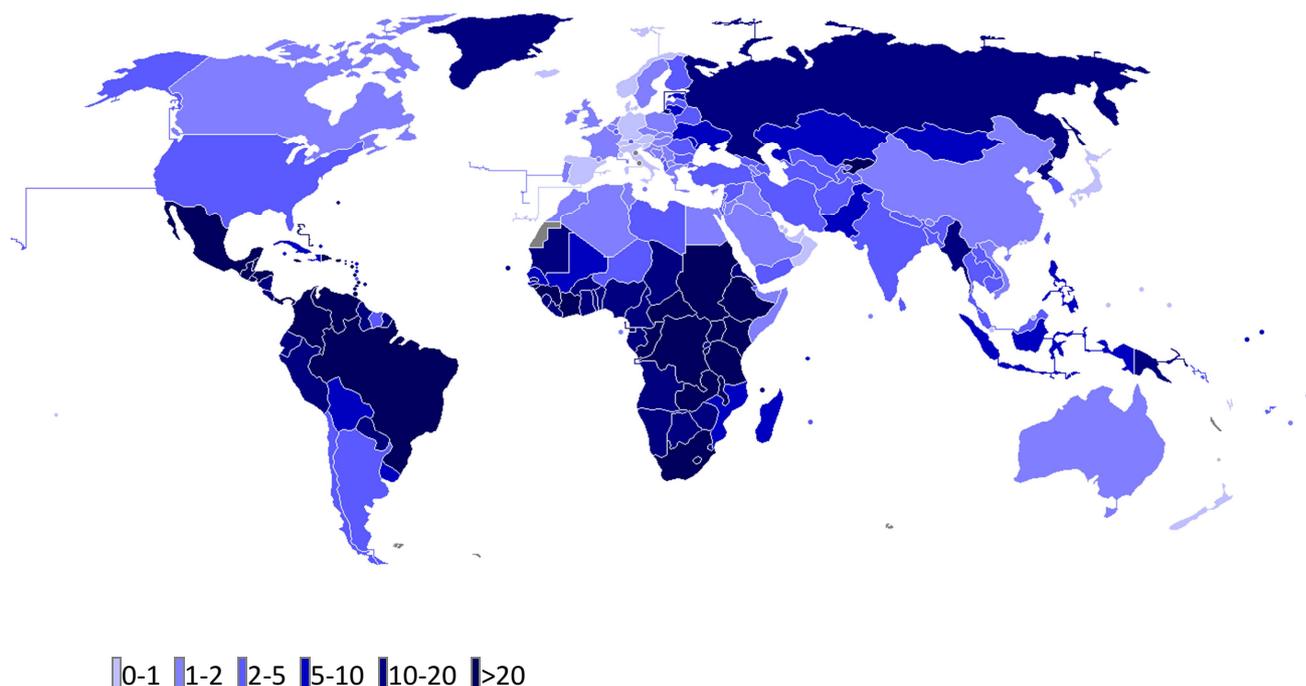
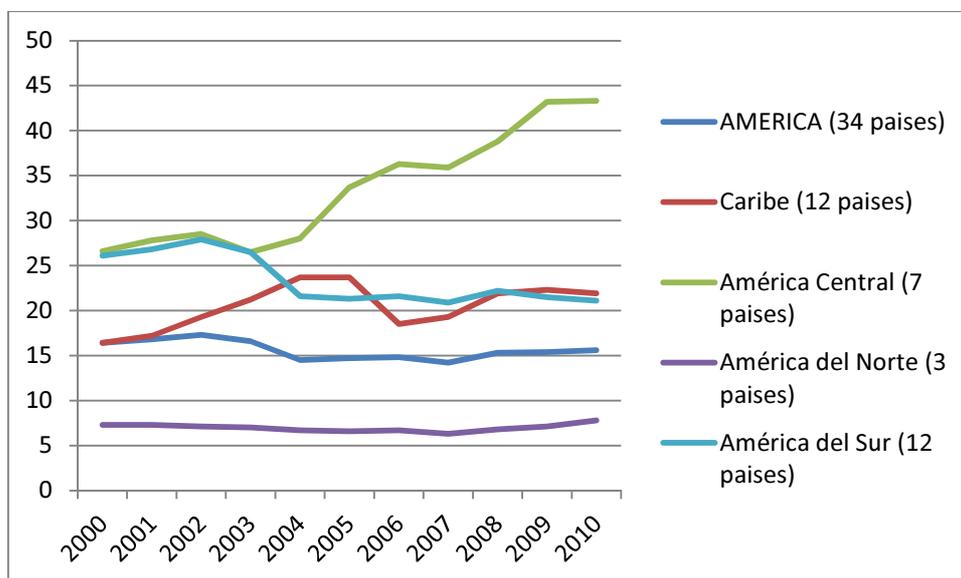


Figura 6: Tasa de Homicidios en América Latina y el Caribe

Homicidios por 100.000 habitantes registrados por la policía.



Pero estas tasas agregadas ocultan diferencias importantes entre países de una misma subregión. Por ejemplo, México y Centroamérica cuentan con tres grupos de países claramente diferenciados. Por un lado, los del triángulo norte de América Central– Guatemala, Honduras y El Salvador–, con tasas promedio para la última década que oscilan entre 40 y 90 homicidios por 100 mil habitantes, las más altas de la región, junto con Colombia (38) y Venezuela (49). En el otro extremo, un segundo grupo con tasas menores que sus países vecinos de América Central, pero en constante crecimiento desde el año 2000, integrado por Costa Rica (11,4), Nicaragua (12,6) y Panamá (21,6).

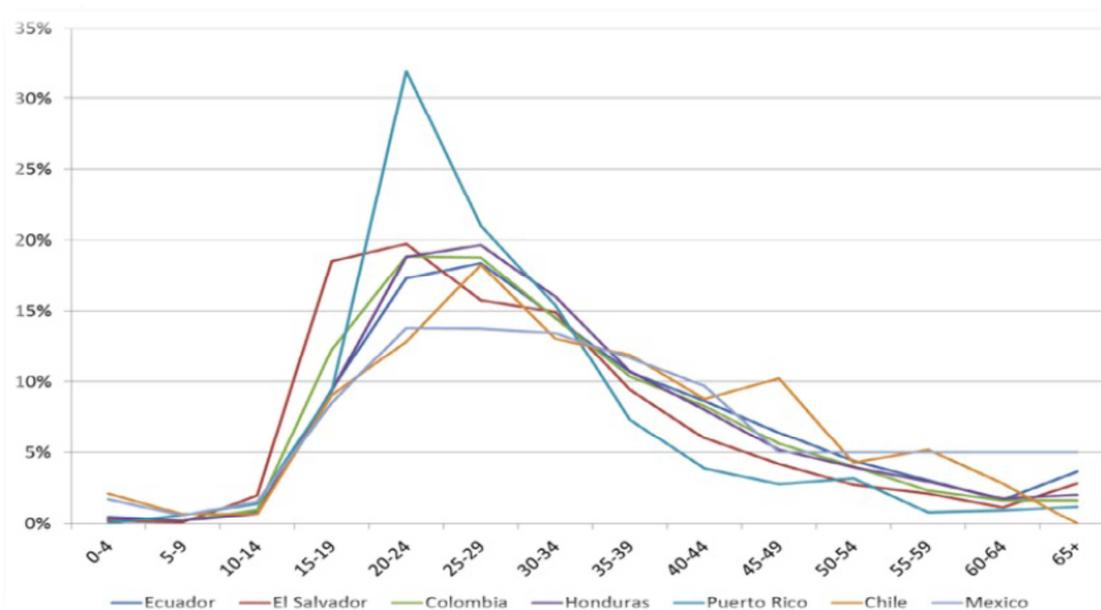
Las diferencias dentro de los países también son importantes y dan cuenta que la violencia homicida se encuentra focalizada en ciertas ciudades, municipios e, incluso, localidades. Un ejemplo de esto es la alta concentración de los homicidios en el contexto de la lucha contra las drogas en México. En efecto, el 80% de los homicidios ocurridos entre diciembre del 2006 y julio del 2010 tuvieron lugar en el 7% de los municipios del país. En Centroamérica, El Salvador, Guatemala y Panamá enfrentan fenómenos similares de concentración geográfica. En el primero, el 68% de los homicidios el 2008 tuvieron lugar en 30 de los 262 municipios, esto es, en el 11%. Ocho de ellos tuvieron tasas superiores a 100, para una tasa nacional de 52.

Las víctimas mayoritarias de los homicidios en América son hombres (90%), lo que supera la tendencia global (82%) (UNODC 2011). México tiene un ratio de 6 víctimas masculinas a 1 femenina, Chile de 7 a 1 y Brasil y Colombia de 13 a 1 (OEA 2011: 18-19), mientras que ratios igualmente elevados corresponden a los países centroamericanos, que fluctúan entre 7 a 1 en Costa Rica y 15 a 1 en Panamá (PNUD 2009-2010: 129). Como se ve, la resolución violenta de los conflictos se convierte en una dimensión del género masculino, en una cultura donde la agresividad, la fuerza y el honor se convierten en los soportes de la identidad. Aun así, esto no significa que las mujeres no sean víctimas de la violencia; sólo significa que no están tan afectadas por los homicidios, pero si son víctimas de otras violencias menos visibles, como la violencia física, psicológica o sexual. Según la OMS, una de cada tres mujeres en América

Latina ha sido víctima de estos tipos de violencia y en casi la mitad de estos casos, los agresores viven con las víctimas.

Finalmente, es preciso remarcar que los jóvenes son un grupo especialmente vulnerable. Si bien la tasa regional de homicidios no llega a 30 por 100 mil habitantes, la tasa para jóvenes entre 15 y 29 años de edad es de 70 (CIDH 2009: 10)²⁰, es decir, más del doble. Un varón de 20 años que vive en América Central se enfrenta a un riesgo 400 veces más alto de ser asesinado que un hombre joven en Europa Occidental y Asia Oriental (UNODC, 2011). Solo por citar algunos ejemplos, en Brasil, aunque la población entre 15 y 24 años supone un 17% del total, el año 2008 fueron víctimas del 43% de los homicidios registrados por la policía. En el Salvador, uno de los países más violentos del mundo, la tasa de homicidios de 2008 era de 51,8 y la tasa de homicidios entre jóvenes de 15 a 24 años fue de 105,6. El 2008 Venezuela tuvo una tasa de 52,2, su población entre 14 y 24 años tuvo una de 82,6; en Colombia el 2009 la relación fue de 38,8 a 70 y en Guatemala de 41,5 a 60,6 (OEA 2012).

Figura 7: Porcentaje de víctimas de homicidio por edad en países de la región



Fuente: Robert Muggah y Katherine Aguirre, 2013

Los jóvenes de entre 15 y 24 años constituyen la mayor proporción de perpetradores como de víctimas de violencia homicida. De acuerdo con el *Informe Mundial sobre la Violencia contra los Niños* de Naciones Unidas, América Latina posee las tasas más elevadas de homicidio juvenil del mundo (Pinheiro 2006). La participación de jóvenes en hechos de violencia se relaciona con las fuertes desigualdades sociales que existen en las grandes metrópolis latinoamericanas. Según el informe *Juventud y Cohesión Social en Iberoamérica*, la segregación urbana deteriora la calidad de vida comunitaria y altera los patrones locales de asociatividad. Los jóvenes de los barrios marginales ven bloqueada la socialización en los valores fundamentales que definen su pertinencia a la sociedad nacional. En ese contexto, la asociatividad juvenil tiende a desarrollar expresiones de identidad grupal, pero con dificultades para armonizar o articularse institucionalmente con otros sectores de la sociedad (CEPAL/OIJ, 2004). Este aspecto, sumado a la frustración de expectativas de movilidad social, la falta de

²⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).2009. Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. Washington D.C.

acceso al consumo, la desafiliación institucional y política, las altas tasas de desempleo juvenil y el aumento de los jóvenes que no estudian ni trabajan, ha dado lugar a nuevas formas de violencia juvenil vinculada al sicariato, a la apropiación de territorios urbanos, dedicada al delio contra la propiedad y la extorsión, ejercida para controlar redes o nichos de narcotráfico, así como para enfrentar la violencia de otros.

El fenómeno de las pandillas o las maras, tiene una función simbólica muy básica de inclusión por el hecho de que los jóvenes se sienten reconocidos y forman parte de algo, así como una función material que les permite obtener bienes que no consiguen por otra vía. Las bandas juveniles otorgan un espacio alternativo de socialización a niños y jóvenes excluidos, cuyo sentido de pertinencia se basa en acciones colectivas que van desde compartir el tiempo libre hasta acciones delictuales en un marco de paralegalidad²¹ constituido (Reguillo, 2008). Pero este sistema de integración social a nivel micro, se establece en los márgenes sociales y refuerza la desintegración social en el nivel comunitario. Las pandillas han operado como un sistema de “inclusión en la exclusión” (Hopenhayn, 2008).

²¹ Según Rossana Reguillo la “paralegalidad” en la juventud latinoamericana no es la falta de ley, sino la existencia de otra ley que corre en paralelo, como la de las pandillas o el narcotráfico.

Parte 3: Encuesta para la promoción del voluntariado para la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe

El cuestionario que se presenta a continuación ha sido el primer acercamiento formal del programa de Voluntarios de Naciones Unidas a todos los especialistas de seguridad ciudadana que el PNUD tiene en la región de América Latina y el Caribe. Para la investigación, se contactó con todos los equipos de Seguridad Ciudadana y Recuperación del PNUD en la región, y se contó con el apoyo de los Oficiales del Programa UNV ubicados en 13 oficinas nacionales, los Representantes Residentes del PNUD y el apoyo de la Sede de UNV en Bonn. Todo este apoyo de alto nivel institucional fue fundamental para lograr el éxito de la investigación y da buena muestra de que hay un fuerte interés en desarrollar este tipo de proyectos en la región.

1. Objetivos del cuestionario:

- Conocer la relación previa del programa UNV con los distintos equipos de Seguridad Ciudadana del PNUD en la región.
- Conocer los principales proyectos de los equipos de Seguridad Ciudadana y saber su opinión sobre en qué proyectos se podrían incorporar UNV.
- Identificar las oportunidades para implementar componentes de voluntariado en los proyectos de seguridad ciudadana y prevención de la violencia.

Saber cuáles han sido las experiencias previas de las oficinas de país en la integración de voluntarios dentro de los proyectos es fundamental porque nos puede dar ejemplos de buenas prácticas y que sirvan para generar un intercambio de conocimiento y experiencias en esta materia. Por ejemplo, dentro de las comunidades de prácticas que se organizan una o dos veces al año y dónde asisten todos los puntos focales y especialistas de seguridad ciudadana del PNUD. O dentro de la misma agencia de Voluntarios de Naciones Unidas, donde hay pocas experiencias y conocimiento técnico de cómo plantear componentes de voluntariado que contribuyan a la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia.

En segundo lugar, es interesante poder conocer cuáles son los principales programas y proyectos que se han desarrollado, conocer cuáles son las principales intervenciones en la materia y en qué programas se podrían incorporar componentes de voluntariado. El equipo de Seguridad Ciudadana en el Centro Regional para América Latina y el Caribe, maneja la información sobre los temas en los que se está trabajando porque las oficinas de país le solicitan el apoyo técnico, pero no siempre tienen la visión de terreno y del contexto nacional que manejan los puntos focales y las oficinas de país y que puede ser muy útil para hacer un levantamiento de oportunidades para el voluntariado.

2. Características técnicas y metodología del trabajo de campo

El cuestionario cuenta con tres bloques de conocimiento: i) Relación con el programa UNV, ii) Proyectos en cartera y futuros proyectos y iii) Oportunidades para el voluntariado. Con un total de 13 preguntas abiertas, semiabiertas, simples y multirrespuesta.

En base a los objetivos principales del cuestionario se elaboraron dimensiones e indicadores observables y, finalmente, se plantearon las preguntas y categorías de respuesta más apropiadas. Un elemento importante a tener en cuenta, es que para lograr un mayor éxito de respuestas, se ha elaborado un cuestionario sintético que se pudiera contestar brevemente. Se optó por la simplificación del cuestionario porque los funcionarios de Naciones Unidas tienen que rellenar un sinnúmero de informes y evaluaciones y este cuestionario tenía el riesgo de ser obviado por el hecho de no ser de obligado cumplimiento. Este es uno de los motivos por el cual no disponemos de un cuestionario más exhaustivo y completo.

Una vez elaborado el borrador de cuestionario, recibió los comentarios y finalmente fue validado por el líder del Área Práctica de CPR del Centro Regional del PNUD para América y el Caribe y el responsable del programa UNV para la misma región. Para la fase de recolección de datos, se usó la plataforma de encuestas online SurveyMonkey para disponer de una platilla básica y fácil de responder. Y seguidamente, se enviaron los enlaces y la presentación formal de la encuesta a los puntos focales de seguridad ciudadana del PNUD, con copia a los Representantes Residentes y Oficiales del programa UNV. El cuestionario fue enviado de forma personalizada a cada uno de los puntos focales de seguridad ciudadana y recuperación de los 25 países de América Latina y el Caribe donde hay oficinas del PNUD.

El cuestionario fue escrito en español y en inglés para tener más incidencia en toda la región. El cuestionario en inglés se mandó a toda la parte del Caribe Inglés; Trinidad y Tobago, Guyana, Jamaica, Suriname y Belice. Y también se mandó a Haití. El cuestionario en Español se mandó al resto de puntos focales de países de habla Hispánica: Chile, Argentina, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Perú, Venezuela, Ecuador, Colombia, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, el Salvador, Guatemala, Honduras, Cuba, República Dominicana y México. Y a Brasil, que aunque se habla Portugués, se sabía que el punto focal domina el castellano a la perfección.

Objetivos	Dimensiones	Indicadores	Preguntas del cuestionario
O.1 Conocer la relación previa del programa UNV con los distintos equipos de Seguridad Ciudadana del PNUD en la región.	D.1 Relación previa con los UNV.	I.1 Fortaleza de la relación.	P.1 ¿Cuál ha sido su relación con el programa UNV?
		I.2 Funciones de los UNV.	P.2 En caso de tener UNV ¿Cuáles son sus funciones principales?
O.2 Conocer los principales proyectos de los equipos de Seguridad Ciudadana y saber su opinión sobre en qué proyectos se podrían incorporar UNV.	D.2 Proyectos en cartera y futuros proyectos	I.3 Proyectos implementados	P.3 ¿Cuáles son las principales proyectos implementados en los últimos años para la prevención y control del crimen y la violencia?
		I.4 Planes de Seguridad Ciudadana.	P.4 ¿Existe un Plan a largo plazo de seguridad y convivencia ciudadana para el territorio X? Si la respuesta es afirmativa indique los actores que participaron en su formulación, la fecha en que fue elaborado y la fecha de vencimiento.
		I.5 Proyectos con oportunidades para el voluntariado.	P.5 ¿Cuáles crees que son los proyectos y políticas que se están desarrollando y se van a implementar en un futuro próximo, donde se podrían incorporar Voluntarios de Naciones Unidas?

O.3 Identificar las oportunidades para implementar componentes de voluntariado en los proyectos de seguridad ciudadana y prevención de la violencia.	D.3 Interés en el programa UNV	I.6 Interés en el programa UNV	P.6 ¿Estaría dispuesto a promover componentes de voluntariado dentro de los programas de Seguridad Ciudadana y Recuperación?
			P.7 ¿Cuál es el interés inicial en la incorporación de puestos de voluntariado UNV en el equipo?
			P.7.1 ¿Por qué?
	D.4 Oportunidades para el programa UNV	I.7 Debilidades.	P. 8 ¿Cuáles son las principales debilidades de los programas de seguridad ciudadana y recuperación donde un Voluntario podría ser de gran apoyo?
		I.8 Participación Ciudadana.	P.9 ¿Existen políticas y/o programas de participación ciudadana en el tema de seguridad en el territorio X? Si es así. ¿Cómo podría contribuir un UNV a la dinamización de los procesos participativos?
		I.9 Actores relevantes para la Seguridad Ciudadana.	P.10 ¿Con que actores públicos, privados y de la sociedad civil que trabajan el tema de la prevención de la violencia tendría que articularse un UNV?

3. Resultados generales

El cuestionario ha sido contestado por 23 especialistas de seguridad ciudadana en las distintas oficinas de país del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Por lo tanto, con los datos que se tienen, se dispone de las respuestas del 80% de las oficinas del PNUD en el territorio de América Latina y el Caribe. Esto es un buen punto de partida que le da bastante fiabilidad a los resultados del cuestionario.

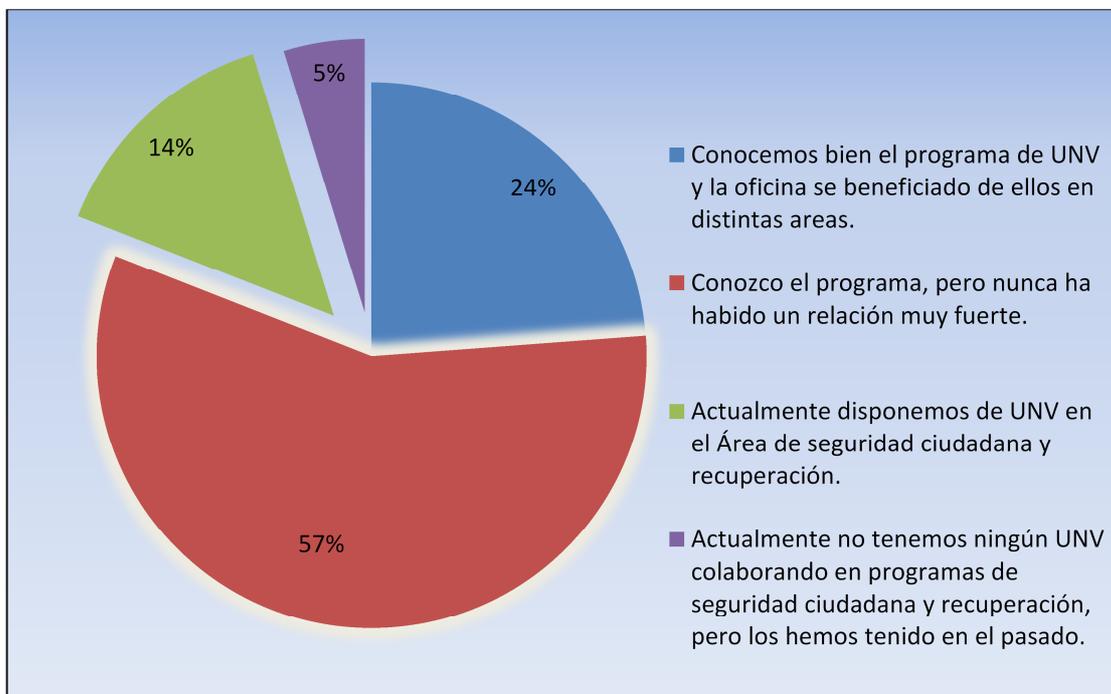
Figura 8: Alcance territorial del levantamiento de necesidades.



La relación previa que los puntos focales han tenido con el programa UNV es en un 57% una relación más bien débil. Pero por el contrario, la otra mitad de puntos focales han tenido una relación fuerte y positiva con el programa. Incluso se ha podido detectar tres casos concretos de oficinas del PNUD (Colombia, Salvador y Honduras), donde actualmente se dispone de UNV dentro del área de seguridad ciudadana y recuperación. Y en un cuarto caso, lo hubo en el pasado. También hay otros casos que, aunque no han tenido UNV en los programas de seguridad ciudadana y recuperación, si han contado con la presencia de UNV en otras áreas del PNUD. Esto nos permite ver que la situación de partida entre el programa UNV y los puntos

focales en materia de seguridad ciudadana es bastante buena e incluso hay algunos ejemplos de implementación de componentes de voluntariado en proyectos de seguridad ciudadana que pueden ser mostrados como ejemplos de buenas prácticas.

Figura 9: Relación con el programa UNV



4. Ejemplos de acciones de voluntarios

Estos ejemplos deben servir para ilustrar cual puede ser el rol del voluntariado dentro de contextos de elevada inseguridad ciudadana.

- **Los voluntarios apoyan al programa de seguridad humana en Honduras.**

Actualmente Honduras está considerado el país más violento del mundo y su Gobierno ha tomado la firme decisión de enfrentar la inseguridad, que ha sido identificado como uno de los obstáculos para el desarrollo. Para enfrentar las altas tasas de criminalidad, ha decidido adoptar una política integral de convivencia y seguridad ciudadana que combine acciones dirigidas a enfrentar los factores asociados a los fenómenos de violencia y delincuencia para evitar que ocurran sus manifestaciones, con aquellas que tienen por objeto el fortalecimiento del Estado para controlar y sancionar conductas violatorias de la ley. Esta política integral de convivencia y seguridad ciudadana es el resultado de un trabajo coordinado por la Secretaría de Seguridad, que contó con el apoyo técnico y financiero del PNUD.

En este contexto, el programa UNV de Honduras ha participado en el programa conjunto de apoyo a la seguridad humana en Honduras PCASH. Este programa se proponía contribuir a la prevención y reducción de los niveles de violencia en general y de género en particular, en las y los jóvenes y adolescentes de los municipios de Choluteca, Comayagua y Juticalpa. UNV tuvo a su cargo la coordinación del eje temático "Factores de Riesgo que afectan a Jóvenes y

Adolescentes al Hacer Uso de su Tiempo Libre”, y su responsabilidad principal ha sido la de desarrollar e implementar estrategias para la reducción y prevención de la violencia junto a jóvenes y adolescentes, priorizando aquellos que viven en situación de riesgo o vulnerabilidad económica, social o cultural.

- **Programa de Reducción de Violencia en el Salvador.**

En abril de 2012, después de años de tener una de las tasas de homicidios más altas del mundo, El Salvador registró su primer día libre de asesinatos desde 2009. Los esfuerzos del PNUD para mejorar la seguridad y la violencia de las pandillas, el fácil acceso a las armas y el crimen organizado están empezando a dar sus frutos. El PNUD ayudó a los proyectos de planes de seguridad ciudadana del gobierno que extienden el alcance de la aplicación de la ley y mejorar la respuesta a los incidentes criminales. La aplicación de "zonas libres de armas" apoyadas por el PNUD en 20 de los municipios más violentos se ha traducido en la reducción de los homicidios y agresiones, y un aumento de la incautación de las armas y los informes de robo. En marzo de 2012, dos de las más poderosas bandas del país - Mara Salvatrucha y Mara 18 - firmaron una tregua y hubo una reducción de 41.5 por ciento de la violencia armada en algunos municipios a finales de año, y 1.791 homicidios menos que en 2011.

En el Salvador, el programa Conjunto en Reducción de Violencia y Construcción de Capital Social se ha apoyado en el programa VUN para trabajar con las comunidades para asegurar la sostenibilidad del proyecto implementado. La movilización de voluntarios nacionales e internacionales dentro del área de gobernabilidad del PNUD ha dado muy buenos resultados y ha incrementado las capacidades y las oportunidades de desarrollo personal y comunitario de los y las jóvenes en el municipio de San Salvador.

- **Colombia: Apoyo al programa de soluciones sostenibles para población desplazada.**

El proceso permanente de diálogo entre el gobierno colombiano y las FARC está tratando de poner fin al conflicto. Después de varios intentos fallidos en las últimas dos décadas, las dos partes firmaron un "Acuerdo General" en agosto de 2012. Desde entonces, han continuado las conversaciones a través de una mesa de diálogo en Cuba y Noruega, que tiene por objeto la "terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera." Las conversaciones parecían positivas y se han traducido en avances que podrían significar el fin del conflicto.

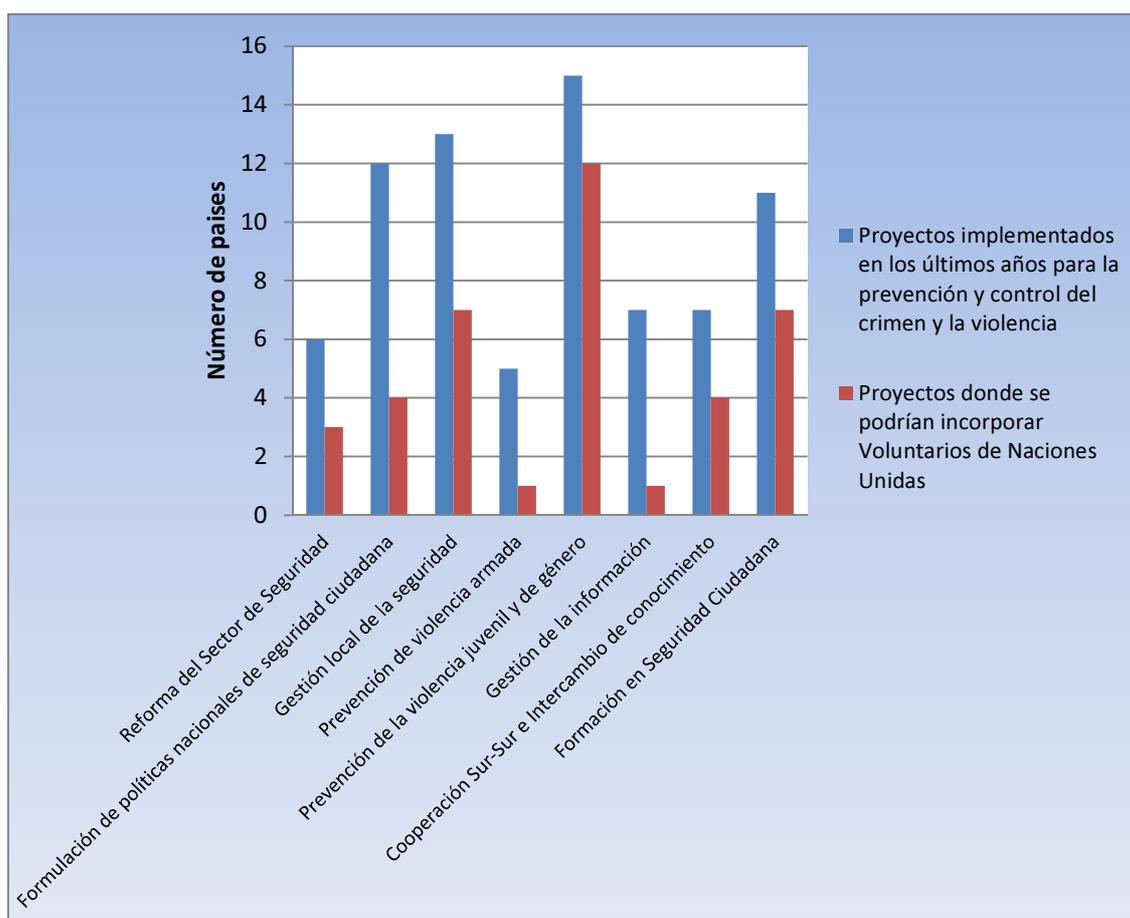
El PNUD ha venido apoyando una iniciativa del Congreso colombiano para asegurarse de que las voces de las víctimas están presentes en la mesa de negociaciones. El PNUD y los UNV han apoyado los espacios regionales y nacionales para que los ciudadanos puedan añadir sus voces a las conversaciones de paz y participen en el proceso de paz. Las mesas son una iniciativa del Senado y la Cámara de Representantes de Comisiones de Paz, que reciben asistencia técnica de las Naciones Unidas, bajo la dirección del PNUD. Alrededor de 1200 ciudadanos colombianos, organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones fueron capaces de hacer una contribución significativa al proceso de paz mediante la presentación de propuestas que fueron entregados posteriormente a las reuniones en Cuba y Noruega.

5. El valor del voluntariado para la seguridad ciudadana

El cuestionario quiere contribuir al fortalecimiento de un partenariado sólido entre el programa UNV y los programas de Seguridad Ciudadana y Recuperación, sobre la base de saber en qué proyectos y programas que se están desarrollando o se van a implementar en un futuro próximo se podrían incorporar componentes de voluntariado.

En las respuestas de los puntos focales, se reconoce el valor agregado de los UNV en los programas de seguridad ciudadana y recuperación, sobre todo en los programas de prevención de la violencia juvenil y de género, gestión local de la seguridad y formación en seguridad ciudadana. Y, en menor medida, también se ha reconocido el valor del voluntariado en los programas de reforma del sector de la seguridad, formulación de políticas de seguridad, prevención de la violencia armada y gestión de información. Uno de los puntos focales de seguridad ciudadana y recuperación comentó que “UNV es un recurso valioso, comprometido y con ideas innovadoras”. Otro confirmó que “las experiencias anteriores han sido excelentes. La participación de voluntarios permite fortalecer las intervenciones y por otro lado, promover la participación del voluntariado en los procesos de desarrollo”.

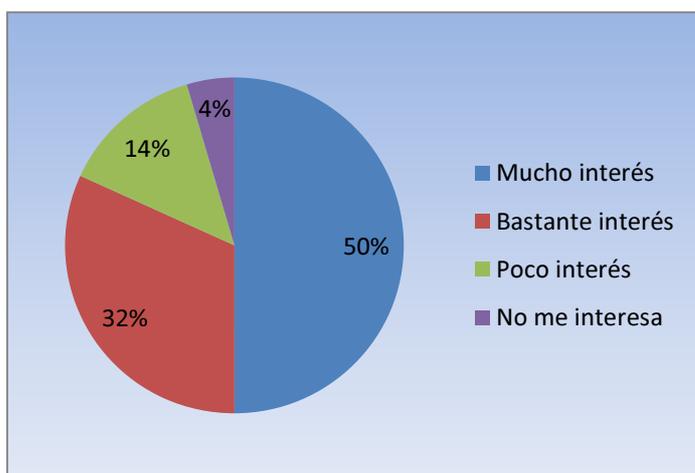
Figura 10: Oportunidades para el Voluntariado en los proyectos de Seguridad Ciudadana del PNUD



Como podemos ver, el trabajo en el terreno, la participación ciudadana y las iniciativas de prevención de la violencia, son espacios donde los voluntarios pueden ser de gran apoyo para los equipos de seguridad ciudadana y recuperación.

En cuanto a las oportunidades para implementar componentes de voluntariado en los proyectos de PNUD, el 90% de los encuestados nos dicen que estarían dispuestos a promover componentes de voluntariado dentro de los programas de seguridad ciudadana y recuperación. Y en un 81% nos han confirmado que tienen mucho interés o bastante interés en incorporar puestos de voluntariado en el equipo. Como vemos, las oportunidades para el programa UNV son bastante elevadas.

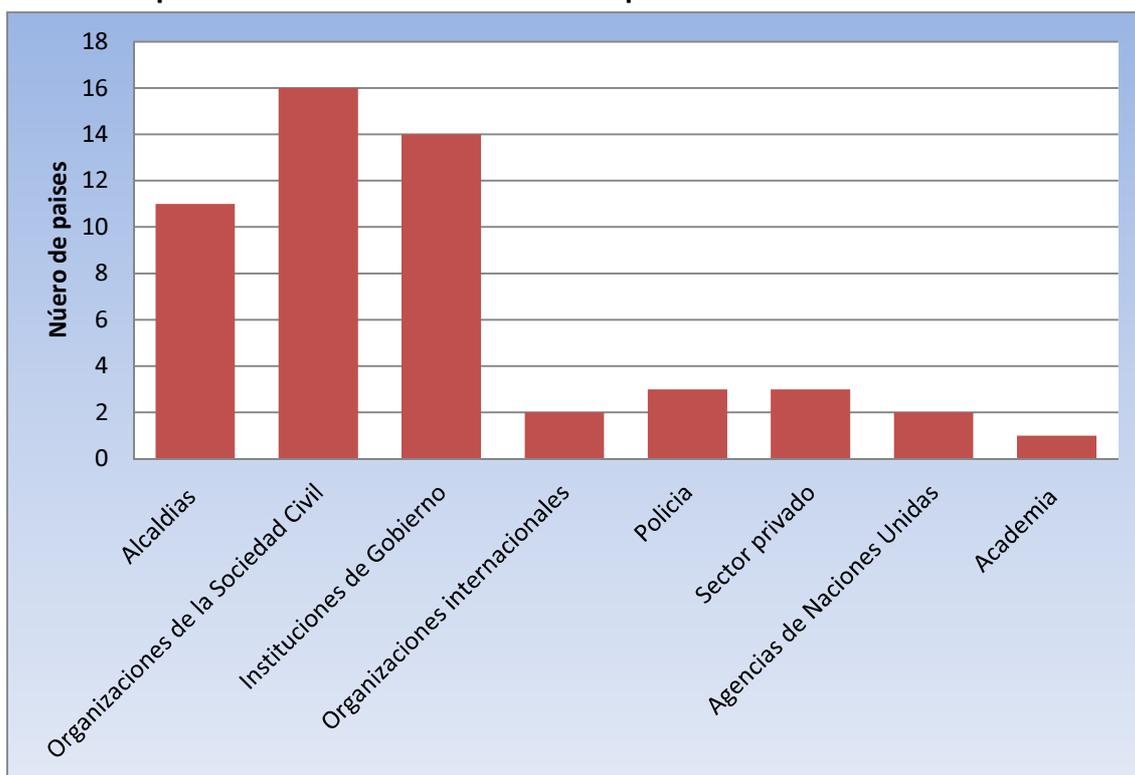
Figura 11: Interés en el programa UNV



6. De la idea a la práctica

En materia de prevención de la violencia, juegan un papel determinante varias instituciones. En América Latina se mencionan, por ejemplo, las instituciones gubernamentales –nacionales o locales -, las judiciales, la sociedad civil y el sector privado. En los resultados de la encuesta, podemos observar que los voluntarios que idealmente trabajen en los programas relacionados con la prevención de la violencia juvenil y de género, la gestión local de la seguridad o en los programas de capacitación y promoción del voluntariado, principalmente deberán tener una relación fuerte con las organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos locales y los gobiernos nacionales. Las respuestas basadas en la experiencia nos indican que el espacio local es uno de los ámbitos de acción más adecuado para el desarrollo de acciones preventivas con un cuerpo de voluntariado. Los municipios, junto con las organizaciones de la sociedad civil pueden reconocer que en el contexto social donde se produce este tipo de violencia existen factores de riesgo que deben ser abordados de manera integral. Aquí entran en consideración las medidas locales destinadas no solo a mejorar el acceso a salud, educación, empleo y servicios públicos, sino también a desarrollar estrategias comunitarias que aborden el problema de manera colectiva.

Figura 12: ¿Con que actores públicos, privados y de la sociedad civil que trabajan el tema de la prevención de la violencia tendría que articularse un UNV?



Un buen ejemplo de estas estrategias son los planes municipales de seguridad ciudadana y prevención de la violencia. Estos planes integrales tienen como primer paso el diagnóstico de la situación de la violencia, el análisis de las causas y el diseño de los abordajes de manera conjunta, participativa y consensuada entre la comunidad, el gobierno local y otras instituciones de gobierno. Los consejos locales para la seguridad ciudadana son otros espacios fundamentales de coordinación y participación formados por organizaciones civiles, órganos gubernamentales y la policía, dónde se construye la integración necesaria para el diseño, la puesta en práctica y la coordinación de todo programa municipal de prevención de la violencia.

Actualmente hay once oficinas de país que están desarrollando programas de participación ciudadana entorno a la seguridad ciudadana y, el Centro Regional del PNUD, ha estado acompañando numerosas iniciativas de este tipo. En cuanto a la integración de voluntarios en estos programas, se han identificado muchas oportunidades y los puntos focales han manifestado que podrían tener un papel muy relevante.

También se ha podido conocer que hay nueve países dónde las oficinas del PNUD y los gobiernos ya cuentan con un plan de seguridad ciudadana a largo plazo y están desarrollando programas y proyectos amplios dónde se ven muchas posibilidades para la integración de voluntariado.

Por ejemplo;

- El gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia ha aprobado el “Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2012-2016” producto de un proceso de concertación entre varios actores, entre ellos: el gobierno central, gobiernos departamentales, municipales, organizaciones sociales, e instituciones públicas y privadas. El gobierno ha solicitado el apoyo del PNUD-Bolivia, que actualmente se encuentra en una etapa inicial de elaboración de un proyecto amplio de fortalecimiento institucional y prevención de la violencia.
- En Costa Rica existen Planes locales de convivencia y seguridad hasta 2015, y la Política Nacional Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción de la Paz – POLSEPAZ- que va a estar vigente hasta 2021. El rol del PNUD ha sido muy destacado en todo este proceso y tiene mucha credibilidad en las propuestas de prevención de la violencia.

En cuanto a las principales debilidades de los programas de seguridad ciudadana y recuperación identificadas por los puntos focales, ha habido múltiples respuestas difíciles de agregar, pero dónde parece que hay más demanda es en el fortalecimiento de la participación. Se coincide en que la inserción sociolaboral de los jóvenes es un gran desafío en materia de seguridad ciudadana y que se debe fortalecer el trabajo con grupos juveniles y la promoción del voluntariado para temas de diálogo y prevención. Como por ejemplo, la experiencia de articulación y seguimiento de las iniciativas de voluntariado en Honduras. La identificación del voluntariado como un elemento importante para los programas de seguridad ciudadana junto a la falta de capacidad de las oficinas para desarrollar trabajo de terreno, abren una muy buena oportunidad de cooperación e implementación de componentes de voluntariado en los programas de seguridad ciudadana y recuperación.

Parte 4: Componentes de voluntariado para la seguridad ciudadana: Conclusiones preliminares.

1. El voluntariado como estrategia para abordar los problemas sociales

El voluntariado es una componente importante de cualquier estrategia destinada a reducir la pobreza e incrementar el desarrollo sostenible, la salud, la prevención de desastres y la integración social y, en particular, la superación de la exclusión social y la discriminación. Está presente en todo el mundo y tiene un gran alcance e impacto socioeconómico para los países.

El voluntariado está compuesto por acciones y actividades que se desarrollan por el interés social, orientado a los demás y con objetivos de interés colectivo. No buscan el beneficio propio, o solamente el beneficio de la organización en cuestión, sino que pretende beneficiar a terceras personas. Se trata de una forma de participación y de expresión de acción solidaria, pero esto no quiere decir que sea un agente de cambio y orientado a la transformación social. Por esto se recomienda aprovechar las sinergias que se pueden generar entre el voluntariado y el activismo social.

En segundo lugar, el voluntariado no debe plantearse como un sustituto de las políticas públicas. Se debe dimensionar como un valor agregado que puede contribuir a fortalecer la seguridad ciudadana, pero que en ningún caso puede ser un sustituto de acciones de gobierno planificadas, estratégicas, de cierta temporalidad sostenida y con medios identificados y delineados para responder o prevenir situaciones problematizadas socialmente. La seguridad ciudadana se debe enfrentar a través de políticas públicas y en ningún caso se debe tener el reflejo de recurrir únicamente a voluntarias para paliar los efectos negativos de la violencia y la inseguridad. Aun así, la participación de la ciudadanía en general y los y las jóvenes en particular en las políticas y programas dirigidos a la prevención de la violencia se corresponden plenamente con los objetivos prioritarios de las sociedades latinoamericanas: vivir en sociedades y entornos seguros.

2. Hacia un enfoque integral de Seguridad Ciudadana

Los altos índices de violencia e inseguridad sumados a la percepción de inseguridad que afronta la región afectan el ejercicio efectivo de los derechos humanos y se convierte en un obstáculo serio para el desarrollo socioeconómico. Los costos económicos y sociales de la

violencia tienden a ser mayores que el costo efectivo de los programas de prevención o de reinserción de víctimas y victimarios de violencia y se ha comprobado que cuanto más pronto se invierta en seguridad ciudadana desde un enfoque integral y preventivo, más probabilidades se tienen de prevenir la violencia.

La seguridad ciudadana debe contemplarse como una de las dimensiones de la seguridad humana y por lo tanto del desarrollo humano, lo cual involucra la interrelación de múltiples actores del Estado y la sociedad. También debe contemplarse la multicausalidad que generan la violencia y la inseguridad; en el acto delictivo, no solo influyen las motivaciones individuales, sino una interacción dinámica de múltiples factores asociados que tienen influencia causal combinada en aumentar el riesgo o la vulnerabilidad a la criminalidad. No se trata de entender porque un individuo en particular decide delinquir, sino que el foco es la inseguridad ciudadana en una sociedad como un todo, así como las dinámicas de los factores sociales que se conjugan en las sociedades seguras.

Este enfoque, requiere de la formulación y aplicación de sistemas integrales de seguridad, que incentiven la reducción de los índices de criminalidad y delincuencia, y fortalezcan las herramientas de los Estados, para garantizar la tranquilidad y convivencia en nuestras sociedades. Por tanto, este enfoque tiene que contemplar a su vez, la reducción de la pobreza, las desigualdades sociales y los factores de riesgo, contribuyendo así al refuerzo de los derechos humanos en general.

3. Propuesta de componentes de voluntariado para la Seguridad Ciudadana

La encuesta nos indica cuáles son las fortalezas y oportunidades de incorporar voluntarios en los programas de seguridad ciudadana y prevención de la violencia. A grandes rasgos, hemos visto que el voluntariado puede ser una herramienta sostenible para reducir y prevenir la violencia, así como para mejorar la participación social. Y el programa UNV tiene un gran potencial para colaborar con el PNUD en la promoción y el fortalecimiento del voluntariado para la seguridad ciudadana y para diseñar e implementar planes de prevención de la violencia con énfasis en los jóvenes y la violencia de género.

A continuación se presentan algunas ideas generales de cómo el programa UNV puede contribuir a los programas de prevención de la violencia del PNUD. Se trata de una lluvia de ideas que recoge las aportaciones y recomendaciones de los especialistas en seguridad ciudadana y que en ningún caso es algo cerrado y definitivo. Estas ideas ostentan una orientación preventiva, intentando basarse en activos comunitarios e integrar una dimensión participativa.

Resultados previstos de la integración de voluntarios:

- El empoderamiento de los jóvenes y las mujeres a través de la participación y el voluntariado van a contribuir a la prevención y la reducción de la violencia juvenil y de género.

- La capacitación e inserción laboral de jóvenes excluidos, así como la generación de mecanismos materiales y simbólicos que permitan a la juventud reconocerse como actor social, actor político y pleno sujeto de derechos.
- La participación de UNV en los espacios de diálogo en los municipios, la mediación comunitaria o los observatorios municipales de la violencia, van a incrementar el impacto de estas herramientas de prevención y reducción de la violencia en el ámbito local.
- La promoción y formación de voluntarios para la seguridad ciudadana va a generar un efecto multiplicador, el fortalecimiento de las redes de voluntarios y la posibilidad de replicar buenas prácticas.

1. Prevención de la violencia juvenil y de género.

- Contribuir a la implementación de acciones en las áreas de fortalecimiento de organizaciones de base y trabajo de voluntariado para el desarrollo y la prevención de la violencia.
- Formar a jóvenes líderes en metodologías de movilización comunitaria y promoción del voluntariado. UNV tiene un valor agregado en el proceso de empoderamiento de jóvenes y mujeres, porque el voluntariado no solamente desarrolla valores éticos y morales orientados a la construcción de una cultura de paz, sino también permite adquirir experiencia y desarrollar capacidades técnicas importantes para su inserción social, laboral y comunitaria.
- Ejecución ágil de las actividades planificadas, incluso preparar las sesiones de encuentros, talleres, cursos, reuniones y eventos que se requieran para lograr los objetivos de los proyectos. Por su integración e identificación junto a los jóvenes y comunidades beneficiarias, el programa UNV tiene un valor añadido en la convocatoria para diversas actividades, talleres y eventos, logrando a tiempo los resultados esperados. Debido a esta agilidad en la ejecución de actividades en terreno, UNV logra organizar diversas actividades de movilización de grupos juveniles y de mujeres.
- Fomentar redes de organizaciones de voluntarios con énfasis en la juventud y las mujeres, para generar mayor conciencia e involucramiento en la definición de los objetivos y los indicadores de los proyectos de seguridad ciudadana.

2. Voluntariado para la seguridad ciudadana en los municipios

- Apoyar en el desarrollo de diagnósticos participativos sobre violencia y seguridad ciudadana a través de técnicas y metodologías para el debate grupal. Y creación de otros espacios de debate y redes: foros, seminarios y mesas temáticas con actores vinculados a la seguridad ciudadana.
- Impulsar una red de voluntarios que promueva la Cultura de la Paz y las experiencias comunicativas para la mediación y resolución de pequeños conflictos cotidianos, evitando así mayores conflictos y la disminución de la violencia en el ámbito local.

- Realizar visitas de monitoreo, elaborar informes, participar en reuniones y brindar apoyo técnico para la adecuada coordinación de los proyectos por parte del PNUD, en su rol de agencia líder.
- Apoyar la implementación de las actividades de los componentes asignados al PNUD dentro de los proyectos de Observatorios de Violencia, bajo la óptica de la seguridad ciudadana, particularmente en lo que atañe al fortalecimiento institucional y comunitario en materia de prevención de la violencia, gestión de la información y comunicación.
- Apoyar el desarrollo de la estrategia de comunicación de los Observatorios de la Violencia con los medios locales en conjunto con el especialista de comunicación del proyecto.

3. Promoción y formación de voluntarios para la seguridad ciudadana.

- Promover y sistematizar buenas prácticas de voluntariado para la prevención de la violencia, bajo la óptica de la seguridad ciudadana y en contextos de elevada inseguridad como el triángulo norte de Centroamérica.
- Promover la creación de redes regionales de transferencias de conocimiento lideradas y formadas por las redes de voluntariado que han sido fortalecidas por UNV en Centroamérica, como puede ser el Centro de Voluntariado Guatemalteco y Honduras Voluntaria. Estas dinámicas contribuirán a generar redes de cooperación sur-sur en seguridad ciudadana, movilización comunitaria y voluntariado.
- Capacitación y formación de voluntarios en mediación y resolución de conflictos, seguridad ciudadana y técnicas y metodologías para el diálogo.
- Incentivar el voluntariado en base a personas sensibilizadas con el tema de la inseguridad ciudadana o por la situación de grupos de personas vulnerables a la violencia y el delito, que decidan, de manera altruista y solidaria, participar junto con otras en proyectos de Naciones Unidas.

Bibliografía:

Alkire, Sabine. 2003. [A Conceptual Framework for Human Security](#), CRISE Working Paper No. 2, Queen Elizabeth House, University of Oxford: Oxford. (preparado en el marco de la Comisión de las Naciones Unidas sobre la Seguridad Humana).

Alonso, L.E. 2007. La crisis de la ciudadanía laboral. Barcelona: Anthropos.

Astorga, A y Facio, L. 2009. [¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?](#), en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009.

Callejo, J. 1999. Voluntariado estratégico en un contexto no elegido: una hipótesis sobre el creciente acercamiento de los jóvenes a las ONG”, en Revista de Estudios de Juventud, núm. 45, Madrid, Instituto de la Juventud, pp. 51-60.

CEPAL y OIJ (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Organización Iberoamericana de Juventud) 2004, [La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias](#) (LC/L.2180), Santiago de Chile.

CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos).2009. [Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos](#). Washington D.C.

Corporación Latinobarómetro. 2011. [Informe 2011](#). Corporación Latinobarómetro Santiago de Chile.

Curbet, Juame y Gómez Buendía, H. 2009. [La \(in\)seguridad ciudadana](#). Escuela Virtual PNUD.

España. Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado. Boletín Oficial del Estado, 17 de enero de 1996, núm. 15, pp. 1239-1243.

European Commission. 2010. [Study on Volunteering in the European Union](#). Educational, Audiovisual & Culture Executive Agency (EAC-EA), Directorate General Education and Culture (DG EAC)

Fajnzylber, P., Lederman, D. y Loayza, N. (1998), [Determinants of Crime Rates in Latin America and the World An Empirical Assessment](#), Washington, D.C., Banco Mundial.

Flores Martos, R. 2011. [Características del voluntariado de acción social en España](#). Madrid: Revista Española del Tercer Sector.

Fouce Fernández, J.G. 2009. [Voluntariado Social en el Siglo XXI: ¿Movimiento Social o instrumento neoliberal?](#) Intervención Psicosocial, Vol.18, n.º2, 177-190.

Hopenhayn, M (Dir.). 2008. [Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar](#). Santiago de Chile, CEPAL-EACI-SGI-OIJ.

IAVE, UNV y CIVICUS (International Association for Volunteer Effort, United Nations Volunteers Programme y World Alliance for Citizen Participation) 2008. [Volunteering and Social Activism. Pathways for participation in human development](#). (CIVICUS, IAVE and UNV).

Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Plataforma del Voluntariado de España. 2011. [Diagnóstico de la situación del voluntariado de acción social en España](#) (2011).

Naciones Unidas (1948): Declaración Universal de Derechos Humanos [En línea]: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

Pinheiro, P.S. (2006). [World Report on Violence against Children](#). Geneva: United Nations Secretary-General's Study on Violence Against Children.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).2003. [Estudios sobre Desarrollo Humano No. 2003-1](#). PNUD: México.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 1994. [Informe de Desarrollo Humano: Un Programa para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social](#), PNUD: Nueva York.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2006. [Venciendo el temor: \(In\)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica: Informe nacional de desarrollo humano 2005](#). San José: PNUD.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2009. [Informe de Desarrollo Humano Centroamérica 2009-2010, Abrir Espacios a la Seguridad Ciudadana y al Desarrollo Humano](#), PNUD.

Putnam, R. 2002. Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society. Londres. Oxford University Press,

Reguillo, R. 2008. [Las múltiples fronteras de la violencia: jóvenes latinoamericanos: entre la precarización y el desencanto](#). En Pensamiento iberoamericano, 2008, N° 3, Madrid, CeAlci-Fundación Carolina.

Salamon, M; Haddock, M. 2010. [Putting Civil Society and Volunteering on the Economic Map of the World](#). Johns Hopkins University. Center for Civil Society Studies.

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2011. [Global Study on Homicide. Trends, context, data](#). Vienna: UNODC.

UNV. 2011. [State of the World's Volunteerism Report. Universal Values for Global Well-being](#). United Nations Volunteers Programme (VNU), Denmark 2011.

Zurdo Alaguero, A. 2006. [Voluntariado y Estado: Las funciones ambivalentes del Nuevo Voluntariado](#). Madrid. Política y Sociedad, 2006, Vol.43 Núm.1: 169-188.

Zurdo Alaguero, A. 2004. [El Voluntariado como estrategia de inserción laboral en un marco de crisis del mercado de trabajo. Dinámicas de precarización en el tercer sector español](#). En Cuadernos de Relaciones Laborales, 2004, 22, núm.2: 11-33.

Acrónimos

CE	Comisión Europea
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIVICUS	World Alliance for Citizen Participation
CPR	Conflict Prevention and Recovery
CR-LAC	Regional Center for Latin America and the Caribbean
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
IAVE	International Association for Volunteer Effort
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIJ	Organización Iberoamericana de la Juventud
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PCASH	Programa Conjunto de Apoyo a la Seguridad Humana
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UE	Unión Europea
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UNV	United Nations Volunteers