

**serie libros**

**POLÍTICAS DE  
SEGURIDAD  
CIUDADANA  
EN EUROPA  
Y AMÉRICA  
LATINA**

lecciones y desafíos



Banco Interamericano  
de Desarrollo



GOBIERNO DE CHILE  
MINISTERIO DEL INTERIOR  
División de Seguridad Ciudadana

La publicación de este libro, así como los estudios que le dieron origen, fueron financiados con fondos donados por el Gobierno de Japón a través de la Cooperación Técnica ATN/JO-8073-CH suscrita con el Banco Interamericano de Desarrollo, en su calidad de administrador del Fondo Especial de Japón.

El contenido de los estudios y publicaciones son de entera y exclusiva responsabilidad de sus autores; no comprometen al Gobierno de Japón, ni al Banco Interamericano de Desarrollo.

**POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA**  
lecciones y desafíos.

División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior.

Capítulo I: Investigación realizada por Michel Marcus en colaboración con Jean Paul Buffat, Foro Europeo para la Seguridad Urbana

Capítulos II y III: Investigación realizada por Franz Vanderschueren en colaboración con Alejandra Lunecke, Universidad Alberto Hurtado

Registro ISBN N° 956-7808-29-5

Derechos Reservados.

**Edición y Coordinación Proceso Editorial:**

Susana Cáceres, ArteCrea Comunicaciones

**Diseño y Diagramación:**

Cristhian Sutherland

Impreso en talleres de **DM Impresos**, Chile.

Primera Edición, marzo de 2004.

## PALABRAS INICIALES

El presente libro titulado **POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA. LECCIONES Y DESAFÍOS**, representa un esfuerzo de la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior por conocer, describir y analizar las políticas de reducción de la criminalidad en Europa y América Latina, con el fin práctico de mejorar el diseño, ejecución y evaluación de la política nacional y sus programas, en el ámbito de la seguridad ciudadana.

Este logro de la División ha tenido éxito gracias al Banco Interamericano de Desarrollo y la Universidad Alberto Hurtado. El Banco financió la investigación y esta publicación - con fondos donados por el Gobierno de Japón a través de la Cooperación Técnica ATN/JO-8073-CH -, mientras que la Universidad fue la encargada de conducir y producir el estudio. Equipos Técnicos de la División han corregido y editado los textos.

La violencia, la criminalidad y la inseguridad forman parte de las principales preocupaciones de los habitantes de Europa y América Latina y se asocian a fuertes desajustes sociales, colectivos e individuales, que han acompañado los procesos de desarrollo y modernización de nuestros países. Los cambios de diseño de las ciudades y mobiliario público, la transformación de las conductas urbanas, el anonimato y desamparo propio de las grandes urbes así como un conjunto reiterado de suma de marginalidades en ciertos individuos y barrios, constituyen algunas de las manifestaciones más evidentes de estos cambios. El grado de seguridad es transversal a múltiples decisiones cotidianas que incluyen, por ejemplo, a los electores al momento de votar por sus gobernantes, de los turistas a la hora de elegir a que lugar ir de vacaciones, de los habitantes para escoger sus lugares de residencia, de las empresas a la hora de invertir o de los trabajadores que buscan un transporte o camino que le dé mayor control sobre los riesgos.

Las estadísticas sobre criminalidad no son óptimas y, por lo tanto, es difícil contar con un diagnóstico acabado de la situación; se requiere de mucho trabajo para tener un sistema comparado - confiable y válido - de denuncias y victimización entre países europeos y latinoamericanos. Sin embargo, las cifras disponibles indican una tendencia general de aumento de la violencia y criminalidad en América Latina y parte de Europa. Sólo algunos países de Europa Occidental exhiben estabilidad o disminución significativa de los delitos en los últimos años. Estas tendencias no obedecen a un único patrón. Es más, se advierten profundas diferencias entre el tenue incremento de las agresiones en una mirada de largo plazo, respecto del explosivo aumento de las depredaciones o delitos sin violencia en contra de la propiedad.

Para algunos el verdadero desajuste contemporáneo de la seguridad se encuentra no sólo en este aumento explosivo de los robos y hurtos furtivos, sino que, sobre todo, en la escasa atención que le prestan las autoridades policiales y judiciales para dar satisfacción a esta demanda. Esta cuestión no ocurre en las agresiones, que tienen índices de resolución muchísimos más altos, al igual que en Chile. La falsa consolidación de la idea de que se trata de pequeña delincuencia que no merece la atención, requiere nuevamente mirar este fenómeno a la altura de las nuevas respuestas contemporáneas.

Estamos seguros que una nueva cultura jurídica y social debe abrirse paso entre los formalismos del derecho. Una cultura que esté atenta a cuestiones como la mayor incorporación de violencia en las actuaciones sociales. Un factor de preocupación lo constituye el conjunto de conductas no ciudadanas que generan malestar en los habitantes de nuestras ciudades y que, en ocasiones, están en la base de futuras acciones de mayor violencia.

Las ciudades europeas, a lo largo de más de tres décadas, han llevado a cabo muchas y diferentes iniciativas de prevención de la violencia, por lo que constituyen espacios idóneos para el aprendizaje. En Europa se ha socializado y democratizado el tema de la seguridad ciudadana, se ha generado iniciativas locales - en barrios y comunas - e instancias de coordinación supraciudades para atender las demandas de inseguridad. Se ha promovido la coproducción de seguridad con estrategias de intervención integral y se ha desarrollado un trabajado especializado en espacios públicos, escuelas, transporte colectivo, así como referido a la integración social de minorías. Los países europeos son los creadores de importantes cambios en los tradicionales enfoques de las instituciones judiciales, policiales y penitenciarias.

América Latina también exhibe variadas acciones, concentradas principalmente durante la década de los noventa y los primeros años del 2000. No obstante en la región carecemos de procesos adecuados de evaluación. Hemos acumulado la experiencia necesaria para promover la cooperación entre países y ciudades, que se inicia reconociendo y compartiendo buenas prácticas en la materia. En América Latina, de manera consensuada, la política pública para enfrentar la inseguridad ha cambiado. Se han cambiado las visiones y prácticas centradas en la tríada Justicia, Policía y Prisión, con énfasis en la represión de la criminalidad, por estrategias que complementan la prevención y el control, y dan importancia a la participación ciudadana. En la Región contamos con experiencias interesantes en ámbitos urbanos - ciudades, comunas y barrios - y grupos sociales específicos - familia, niños y jóvenes -, así como en justicia alternativa y policía comunitaria.

Tener ciudades con bajos niveles de violencia y delito, con habitantes que se sienten seguros, es un objetivo que sólo puede ser cumplido con una política de prevención donde participan - de manera conjunta e integrada - las autoridades políticas y sectores del Estado - centrales y descentralizados -, policías, instituciones públicas y privadas, así como la comunidad, a través de sus diversas organizaciones.

Este libro ofrece un análisis acabado de experiencias internacionales en la prevención del delito que de seguro servirá a todos quienes se interesan en estas materias, ya sea desde un punto de vista académico o para el diseño de políticas públicas. Éste es el camino que hemos adoptado: la promoción de ideas para el establecimiento de políticas, que será la fórmula para establecer por vez primera en Chile una Política Nacional de Seguridad Ciudadana informada, clara y consistente.

**José Miguel Insulza**  
Ministro del Interior

Sobre los Autores:

**Franz Vanderschueren**

Doctor en Sociología (París). Experto internacional en temas de seguridad urbana y prevención. Profesor e investigador de la Universidad Jesuita Alberto Hurtado de Santiago de Chile. Ha sido Coordinador del Programa “Ciudades más Seguras” de la Agencia Hábitat de Naciones Unidas, que formula e implementa políticas de seguridad urbana con ciudades grandes en varias regiones.

**Michel Marcus**

Magistrado (Ecole Nationale de la Magistrature, París). Desde 1991, Delegado General del Foro Europeo para la Seguridad Urbana, asociación de alrededor de 400 ciudades europeas que desarrollan e intercambian políticas de seguridad urbana. Consultor para la Comisión Europea y el Parlamento Europeo. Enseña en la Escuela Nacional de Administración de París y es profesor en criminología en la Universidad de Lieja.

**Alejandra Lunecke**

Licenciada en Historia y Cientista Política. Se ha especializado en problemas de violencia, participación social, seguridad ciudadana y evaluación de políticas públicas. Ha realizado consultorías sobre seguridad ciudadana en países de América Latina. Investigadora en la Universidad Jesuita Alberto Hurtado de Santiago de Chile.

**Jean Pierre Buffat**

Investigador y Jefe de proyecto en el Foro Europeo para la Seguridad Urbana. Autor de recientes publicaciones sobre estudios comparativos de políticas de seguridad urbana en ciudades europeas y sobre políticas asociativas de prevención del delito.

## PRESENTACIÓN

Este libro presenta algunos de los productos de la investigación realizada en el marco del proyecto “Evaluación de Experiencias Internacionales en la Prevención del Delito”, solicitado por la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio de Interior de Chile a la Universidad Alberto Hurtado.

Tres de estas evaluaciones temáticas sobre las prácticas que conciernen a los jóvenes, han sido publicadas en otro volumen. Otros tres textos son presentados en este volumen e incluyen las políticas de reducción de la inseguridad en Europa, las experiencias de prevención prometedoras latinoamericanas, y algunas perspectivas y modalidades para facilitar el traspaso de las lecciones internacionales a los agentes involucrados en la prevención en Chile.

Para la realización de estas evaluaciones contribuyeron Michel Marcus, Delegado General del Foro Europeo para la Seguridad Urbana (FESU) y contó con la colaboración de Jean Paul Buffat experto del FESU.

El equipo de la Universidad que realizó los informes está compuesto de Franz Vanderschueren, experto de Naciones Unidas e investigador asociado de la Universidad A. Hurtado, quien coordinó el equipo y la científica social Alejandra Lunecke que ha realizado diversos trabajos en materia de prevención en Chile y en América Latina y quien ha colaborado con varias instituciones universitarias en esta materia.

Estos trabajos se realizaron durante los meses de enero a abril 2003 y fueron revisados a la luz de los comentarios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de los responsables de la División de Seguridad Ciudadana. A ellos van los agradecimientos de los autores. En particular queremos agradecer a Beatriz López y Andrew Morrison del BID, a Gonzalo García, Marcial Ubilla y Lucia Dammert de la División de Seguridad Ciudadana por sus comentarios. De igual forma a Gastón Zamorano de la Universidad A. Hurtado, y a la periodista Viviana Giacaman-Sarah.

Franz Vanderschueren, Santiago, marzo 2004

## ÍNDICE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUCCIÓN</b> _____   | <b>14</b> |
| <b>CAPÍTULO I: POLÍTICAS DE REDUCCIÓN DE LA INSEGURIDAD EN EUROPA</b> _____ | <b>20</b> |
| 1. INTRODUCCIÓN _____   | 20        |
| 2. LAS TENDENCIAS EUROPEAS DE LA CRIMINALIDAD _____                         | 21        |
| 2.1 Las Estadísticas Europeas .....   | 23        |
| 2.1.1 <i>Europa del Este y del Oeste, sus diferencias</i> .....             | 23        |
| 2.1.2 <i>Delitos contra la propiedad</i> .....                              | 23        |
| 2.1.3 <i>Estabilidad en los homicidios</i> .....                            | 24        |
| 2.1.4 <i>Las armas de la violencia</i> .....                                | 25        |
| 2.1.5 <i>La violencia y las drogas</i> .....                                | 25        |
| 2.2 Acuerdo sobre las causas de la criminalidad y la inseguridad .....      | 26        |
| 2.2.1 <i>La pobreza y la criminalidad</i> .....                             | 27        |
| 2.2.2 <i>Nuevos modelos familiares</i> .....                                | 28        |
| 2.2.3 <i>La difícil inserción social</i> .....                              | 29        |
| 2.2.4 <i>Servicios de seguridad inadecuados</i> .....                       | 30        |
| 3. LAS METAMORFOSIS DE LAS INSTITUCIONES PENALES _____                      | 31        |
| 3.1 Modernizaciones carísimas .....   | 31        |
| 3.2 Las policías europeas a la hora de la asociatividad .....               | 32        |
| 3.2.1 <i>Tasa de presencia policial comparada</i> .....                     | 33        |
| 3.2.2 <i>¿Quién dirige a la policía?</i> .....                              | 34        |
| 3.2.3 <i>¿Qué hacen nuestras policías?</i> .....                            | 35        |
| 3.2.4 <i>Una policía cercana a la población</i> .....                       | 37        |
| 3.2.5 <i>Las resistencias a la asociatividad</i> .....                      | 38        |
| 3.3 La justicia en Europa .....   | 39        |
| 3.3.1 <i>El presupuesto de la justicia en Europa</i> .....                  | 39        |
| 3.3.2 <i>Tendencias comunes</i> .....                                       | 39        |
| 3.3.3 <i>Hacia la justicia de proximidad y de asociatividad</i> .....       | 42        |
| 3.3.4 <i>Mediación alternativa</i> .....                                    | 44        |
| 3.3.5 <i>Los objetivos de la coalición judicial</i> .....                   | 45        |
| 3.4 Las sanciones y la prisión.....   | 46        |
| 3.4.1 <i>La prisión</i> .....   | 46        |
| 3.4.2 <i>Alternativas a la prisión</i> .....                                | 48        |



|   |                       |
|---|-----------------------|
| 4. LA SEGURIDAD AL PRECIO DE LA COALICIÓN _____   | 49                    |
| 4.1 Una coalición orientada hacia la población .....  | 50                    |
| 4.1.1 <i>La violencia contra los jóvenes/<br/>          la violencia de los jóvenes</i> .....   | 50                    |
| 4.1.2 <i>Las mujeres</i> .....  | 52                    |
| 4.1.3 <i>Los inmigrantes</i> .....  | 55                    |
| 4.1.4 <i>Los adultos mayores</i> .....  | 57                    |
| 4.2. Coalición territorial .....  | 58                    |
| 4.2.1 <i>Los espacios públicos</i> .....  | 58                    |
| 4.2.2 <i>La escuela</i> .....   | 61                    |
| 4.2.3 <i>Los transportes colectivos</i> .....   | 63                    |
| 4.2.4 <i>Los espacios de la noche</i> .....   | 64                    |
| 4.3 Las herramientas de la coalición .....  | 65                    |
| 4.3.1 <i>Coalición en terreno</i> .....   | 65                    |
| 4.3.2 <i>La contractualización de políticas<br/>          locales de seguridad en Europa</i> .....                                      | 68                    |
| <br>5. EL BUEN GOBIERNO DE<br>LA SEGURIDAD URBANA _____   | <br>70                |
| 5.1 Europa en marcha .....  | 71                    |
| 5.1.1 <i>Los textos</i> .....   | 71                    |
| 5.1.2 <i>La prevención de la criminalidad<br/>          en el ámbito europeo</i> .....  | 73                    |
| 5.1.3 <i>Los objetivos y las prioridades<br/>          de la prevención de la criminalidad</i> .....                                    | 74                    |
| 5.2 El desarrollo de las políticas nacionales de prevención<br>de la criminalidad en algunos países de Europa .....                     | 76                    |
| 5.3 Las políticas locales de reducción de la<br>inseguridad .....   | 81                    |
| <br>6. CONCLUSIÓN _____   | <br>85                |
| <br><b>CAPÍTULO II: LA PREVENCIÓN DEL DELITO EN AMÉRICA LATINA: HACIA UNA<br/>EVALUACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS<br/>PROMETEDORAS _____</b> | <br><br><br><b>86</b> |
| <br>INTRODUCCIÓN _____  | <br>86                |
| <br>1. AMÉRICA LATINA: UNA REGIÓN<br>MARCADA POR LA VIOLENCIA _____   | <br>88                |
| 1.1 Principales tendencias de la criminalidad.....  | 89                    |
| 1.2 Consecuencias de la violencia: el miedo a ser víctima y<br>costos del crimen.....   | 92                    |
| 1.2.1 <i>Sensación de inseguridad y temor</i> .....   | 92                    |
| 1.2.2 <i>Costos económicos del delito</i> .....   | 93                    |

|   |     |
|---|-----|
| 2. CAUSAS DE LA CRIMINALIDAD Y DE LA VIOLENCIA _____  | 94  |
| 2.1 Pobreza, desigualdad y exclusión social .....   | 95  |
| 2.2 La exclusión escolar y laboral.....   | 95  |
| 2.3 Acelerado crecimiento de las ciudades y la sociedad de consumo .....  | 96  |
| 2.4 La disponibilidad de las armas de fuego .....   | 96  |
| 3. LA PREVENCIÓN DEL DELITO EN AMÉRICA LATINA: EL ABORDAJE DE LA VIOLENCIA Y DE LA CRIMINALIDAD _____               | 97  |
| 3.1 La respuesta tradicional: las limitaciones de los sistemas de control de la criminalidad en América Latina..... | 97  |
| 3.1.1 <i>Los sistemas de justicia</i> .....   | 98  |
| 3.1.2 <i>El sistema penitenciario</i> .....   | 99  |
| 3.1.3 <i>El control policial de la delincuencia</i> .....   | 100 |
| 3.2 Nuevos enfoques de la prevención del delito .....   | 103 |
| 3.2.1 <i>El enfoque epidemiológico de la violencia</i> .....  | 104 |
| 3.2.2 <i>La participación comunitaria en la prevención del delito</i> .....   | 106 |
| 3.2.3 <i>La seguridad urbana como servicio local básico para el desarrollo de la ciudad</i> .....                   | 108 |
| 3.2.4 <i>Prevención situacional de la violencia en América Latina</i> .....   | 111 |
| 4. EXPERIENCIAS PROMETEDORAS EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO EN AMÉRICA LATINA _____                                    | 113 |
| 4.1 Prevención comunitaria en la prevención de la conducta antisocial de los jóvenes .....                          | 113 |
| 4.2 Modelos de prevención comunitaria y violencia escolar .....   | 119 |
| 4.3 Modelo de Prevención de Ciudad: Cali, Bogotá, Medellín y Santo André.....                                       | 121 |
| 4.4 Espacios públicos y medidas de prevención situacional .....   | 124 |
| 4.5 Mecanismos de justicia alternativa: la mediación de conflictos.....   | 124 |
| 4.6 Experiencias de policía comunitaria en América Latina.....  | 126 |
| 5. CONCLUSIONES _____   | 128 |

**CAPÍTULO III: APROPIACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES \_\_\_\_\_ 133**

**PARTE I: ASPECTOS GENERALES \_\_\_\_\_ 133**

**1. ASUMIR LA INSEGURIDAD \_\_\_\_\_ 133**

- 1.1 Las características del auge de la criminalidad..... 134
- 1.2 La multicausalidad..... 136
  - 1.2.1 *Las causas sociales de la delincuencia*..... 137
  - 1.2.2 *Las causas institucionales*..... 140
  - 1.2.3 *Los factores individuales de riesgo*..... 142
  - 1.2.4 *Consecuencias de la causalidad múltiple del comportamiento antisocial*..... 142

**2. LA COPRODUCCIÓN MULTISECTORIAL \_\_\_\_\_ 143**

- 2.1 Las implicancias de la coproducción ..... 145
  - 2.1.1 *Los enfoques integrales y coordinados* ..... 145
  - 2.1.2 *La adaptación de las instituciones*..... 146
  - 2.1.3 *Privilegiar un enfoque participativo flexible*..... 146
  - 2.1.4 *Crear centros multisectoriales acogedores* ..... 147

**3. LA DIMENSIÓN LOCAL DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD \_\_\_\_\_ 147**

**4. METODOLOGÍA PARA LA COPRODUCCIÓN LOCAL DE SEGURIDAD \_\_\_\_\_ 150**

- 4.1 Las etapas del proceso participativo de responsabilización ..... 150
- 4.2 Amplio campo de prevenciones múltiples ..... 153

**PARTE II: LA COPRODUCCIÓN DE SEGURIDAD EN POLÍTICAS ESPECÍFICAS \_\_\_\_\_ 155**

**5. PREVENCIÓN TEMPRANA \_\_\_\_\_ 155**

- 5.1 Lecciones de la experiencia internacional ..... 155
  - 5.1.1 *Educación de los padres* ..... 156
  - 5.1.2 *Resolución de conflictos: terapias familiares*..... 157
  - 5.1.3 *La integración de los dos modelos* ..... 157
- 5.2 Hacia una política integral de la Familia en Chile ..... 158

**6. LAS LECCIONES DE LA PREVENCIÓN EN LAS ESCUELAS \_\_\_\_\_ 159**

- 6.1 Valorizar la escuela como factor

|  |            |
|--|------------|
| de socialización .....   | 159        |
| 6.2 Focalizar a las escuelas afectadas por manifestaciones de violencia .....                                    | 160        |
| 6.2.1 <i>Prácticas para erradicar la violencia en las escuelas</i> .....   | 160        |
| <b>7. LAS LECCIONES DE LA PREVENCIÓN DIRIGIDAS A LAS PANDILLAS _____</b>   | <b>163</b> |
| 7.1 El impacto de las pandillas .....  | 163        |
| 7.2 ¿Por qué se entra y se sale de las pandillas? .....  | 164        |
| 7.3 La dimensión violenta .....  | 164        |
| 7.4 Acciones que apuntan a prevenir la entrada en pandillas.....   | 164        |
| 7.5 Los principios fundamentales de la acción sobre las pandillas .....  | 165        |
| 7.5.1 <i>Abordar todos los aspectos de la prevención coordinadamente</i> .....                                   | 165        |
| 7.5.2 <i>Involucrar a la comunidad</i> .....   | 165        |
| 7.5.3 <i>Continuidad</i> .....   | 166        |
| 7.5.4 <i>Personal e instrumentos de apoyo</i> .....  | 166        |
| 7.5.5 <i>El Método OJJDP: principios y etapas de la intervención</i> .....                                       | 166        |
| <b>8. LECCIONES DE LA PREVENCIÓN DIRIGIDA A LOS JÓVENES _____</b>  | <b>169</b> |
| 8.1 Criterios de la prevención para los jóvenes en situación de riesgo.....                                      | 169        |
| 8.1.1 <i>La capacidad de involucrar a los jóvenes en el diseño e implementación de los programas</i> .....       | 169        |
| 8.1.2 <i>La capacidad de enmarcar la acción hacia los jóvenes en un enfoque que involucre el entorno.</i> .....  | 170        |
| 8.1.3 <i>La ligazón de la acción preventiva con las otras intervenciones o programas socio-educativos.</i> ..... | 170        |
| 8.1.4 <i>La generación de espacios de participación y recreación</i> .....                                       | 170        |
| 8.2 Jóvenes en conflicto con la Ley .....  | 170        |
| 8.2.1 <i>Factores de éxito de las intervenciones</i> .....   | 171        |
| 8.2.2 <i>Los intentos de rehabilitación</i> .....  | 171        |
| 8.2.3 <i>Desde los modelos punitivos tradicionales hacia formas de justicia alternativa</i> .....                | 172        |
| 8.3 Sugerencias para la prevención del comportamiento antisocial de los adolescentes en Chile .....              | 173        |
| <b>9. ALGUNAS LECCIONES DE LA PREVENCIÓN SITUACIONAL _____</b>   | <b>174</b> |

|  |            |
|--|------------|
| 9.1 Lecciones de la Experiencia Internacional .....      | 174        |
| 9.2 La recuperación de los espacios públicos .....       | 176        |
| 10. MODELOS POLICIALES _____                             | 177        |
| 10.1 Un conjunto de problemas nuevos a enfrentar .....   | 177        |
| 10.2 Policía nacional o municipal: un falso dilema ..... | 178        |
| 10.3 Hacia un policiamiento comunitario .....            | 179        |
| 11. LA BÚSQUEDA DE UN SISTEMA DE JUSTICIA ____           | 181        |
| 11.1 La modernización de la justicia.....                | 181        |
| 11.2 Las alternativas.....                               | 182        |
| <b>BIBLIOGRAFÍA _____</b>                                | <b>184</b> |
| <b>NOTAS Y REFERENCIAS _____</b>                         | <b>191</b> |

## INTRODUCCIÓN

### **CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LAS EXPERIENCIAS ANALIZADAS**

En el conjunto de informes se adoptaron varios criterios para la selección de las experiencias consideradas. En primer lugar la relevancia para Chile, tanto del punto de vista de la política de seguridad ciudadana chilena como de los múltiples problemas que ésta aborda.

El segundo criterio se relaciona con la jurisdicción específica de la División de Seguridad Ciudadana, la que enfrenta determinados comportamientos antisociales. Es por esta razón que no han sido incluidas aquí todas las prácticas relevantes sobre la prevención de la violencia intrafamiliar y los temas de rehabilitación de los(as) drogadictos(as). Estos temas corresponden respectivamente al Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM, o Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes, CONACE.

El tercer criterio se refiere al grado de consolidación de las experiencias y su amplitud. De acuerdo con los términos de referencia de la propuesta, se asume que sólo las experiencias internacionales de países desarrollados son consideradas cuando han sido objetos de evaluación, sin embargo, en el caso latinoamericano que no ofrece suficientes experiencias consolidadas, se asumieron aquellas prácticas consideradas prometedoras.

El cuarto criterio privilegia, sin excluir completamente otras dimensiones, aquellas prácticas que apuntan a la coproducción de la seguridad en materia de prevención social. Este criterio responde a la constatación aceptada internacionalmente de la multicausalidad de los comportamientos antisociales y de la necesidad de una respuesta multisectorial.

### **EL ANÁLISIS DE LA REDUCCIÓN DE LA INSEGURIDAD EN EUROPA**

El primer informe presentado aborda la experiencia europea en forma global. La evaluación, dirigida por Michel Marcus, presenta un panorama del conjunto de experiencias de países europeos tanto de la Unión Europea como de los países del Este Europeo.

El estudio ofrece una visión global que no elude ningún problema de toda política de prevención tanto del punto de vista del Estado, de la Justicia, de la Policía, de las Ciudades, de los agentes de la prevención, como de la Sociedad Civil. Evidencia la variedad de respuestas en cuadros institucionales diferentes y sobre todo muestra que los enfoques que apuntan a la coproducción, respetando la especificidad de cada nación o aun de cada ciudad, conducen a un lento proceso de homogeneización de los valores, de las prácticas y a la construcción de formas de convivencia que no eluden los problemas y los riesgos de una construcción democrática. Muestra que los enfoques de coproducción

pasan necesariamente por una serie de cuestionamientos de las propias instituciones encargadas de la solución de los problemas, que poco a poco toman conciencia que ellas son también parte tanto del problema como de las soluciones.

La razón que llevó a optar por una visión global de la experiencia europea es la existencia insustituible de una amplia gama de experiencias que cruzan caminos diversos como estados centralizados y descentralizados, formas de organizaciones policiales diferentes (municipales, centrales, regionales, etc.) en plena evolución y tensiones permanentes entre ciudades y gobiernos. Estas experiencias no sólo pueden ser útiles para Chile sino que muestran una variedad de posibles respuestas a un abanico amplio de comportamientos antisociales que están interrelacionados. Por otra parte, muchas de estas experiencias están permanentemente siendo evaluadas por las ciudades mismas, sin pasar necesariamente por el ejercicio académico de los profesionales de la evaluación. Muestran además que ninguna experiencia es replicable como tal, sino que es siempre una práctica estimulante por quienes son capaces de adaptarlas. La complejidad de la causalidad es demasiado evidente y está demasiado influenciada por las condiciones locales, así como por las características estructurales que obliga a considerar cada enfoque de prevención y cada conjunto de prácticas locales como una reconstrucción casi siempre única.

Este primer capítulo reafirma el valor de la coproducción en materia de prevención, la relevancia del rol de las autoridades locales y de la asociación con los diversos grupos de habitantes como elementos esenciales. Confirma también la necesidad de enfoques integrales que involucren simultáneamente todos los actores del Estado y de la sociedad civil. Enfatiza el hecho que no hay política de seguridad ciudadana exitosa que no derive de la demanda de las comunidades y de las ciudades. En este sentido, una política de seguridad ciudadana no se construye a partir de las instituciones sino a partir de los pueblos. Finalmente, subraya la necesidad de modificación de las propias instituciones si quieren estar a la altura del desafío en materia preventiva.

Este panorama europeo sintético está destinado a la lectura de cualquier persona involucrada con los problemas de delito y comportamientos antisociales. Autoridades gubernamentales, alcaldes o concejales o administradores locales, jueces, policías, agentes de la prevención, como académicos o estudiantes, deberían sacar provecho de este ensayo que podría ser fuente de un debate sobre la temática en Chile.

## **EXPERIENCIAS PROMETEDORAS EN PREVENCIÓN DEL DELITO EN AMÉRICA LATINA**

Este capítulo centra su interés en aquellas experiencias que, a partir de sus resultados en materia de prevención o a la luz de la experiencia internacional (dada la falta de información y de evaluación de ellas), se presentan como experiencias prometedoras. En este sentido, la selección de las experiencias y el análisis de ellas, están definidos por los

términos de referencias que guiaron la propuesta de trabajo, por lo que algunas experiencias relativas a problemáticas significativas en la materia, como la violencia intrafamiliar no son abordadas en este documento. Por otra parte, y siguiendo el enfoque de la propuesta planteada, en el proceso de búsqueda de información, se focalizó la atención en aquellas experiencias que dieran cuenta de enfoques integrales en el abordaje de la problemática revelando las condiciones de éxito de ellas.

Así, y tras un exhaustivo proceso de búsqueda de información, el análisis desarrollado es documental y tiene un carácter descriptivo. Elegir entre las experiencias demasiado recientes para ser consolidadas ha sido un desafío. La selección ha sido necesariamente aleatoria y el resultado es producto del conocimiento, juicio profesional y del acceso a los datos de la autora del informe.

La significancia del estudio se basa principalmente en que, a pesar de ser una región marcada por la violencia y en la actualidad por los más altos niveles de criminalidad en el mundo, no existe un desarrollo importante de investigación social que dé cuenta de las causalidades de ésta y que, en miras de contribuir a los procesos de toma de decisión para las políticas públicas en seguridad, sistematice y analice las lecciones que entregan las experiencias prometedoras en países de la región y en el contexto internacional.

En este sentido, el análisis realizado permite establecer que, en un contexto de altos índices de criminalidad -con importantes consecuencias sobre la calidad de vida de las personas por la sensación de temor que se genera y sobre los mismos países por los costos económicos que la delincuencia implica- las respuestas tradicionales al fenómeno han sido incapaces de poner fin a las crecientes tendencias de comisión de delitos.

Frente a ello, aún cuando de manera incipiente, han emergido nuevos enfoques para abordar la problemática. Entre éstos, el enfoque centrado en los factores de riesgo, enfoques comunitarios, situacionales y enfoques de trabajo integral desarrollados por algunos municipios, dan cuenta de experiencias exitosas y prometedoras en los diferentes contextos nacionales.

Aunque el número de este tipo de experiencias no es muy elevado, es posible establecer que una mirada general a la prevención del delito en la región muestra que existen importantes diferencias en los enfoques y en el desarrollo de las estrategias. Países como Brasil y Colombia, seguidos por México, son los que tienen los avances más significativos en la materia. Sin duda, ello dice relación con la incidencia y el grado de violencia que dichos países enfrentan.

Por otra parte, la prevención de la violencia juvenil -especialmente la prevención orientada a adolescentes en riesgo- y la prevención situacional, son las áreas de trabajo que más preocupación y desarrollo presentan. En contraste, medidas y programas orientados a la prevención temprana (ámbito de la familia), a la prevención en el ámbito escolar y al



control de la portación de armas, son escasas o bien inexistentes en la región. Asimismo, a través de la investigación, tampoco se evidenció la existencia de planes exitosos en materia de control de tráfico de drogas en sectores vulnerables y de alto riesgo social.

Por último, cabe destacar la impronta que la problemática en cuestión presenta a la investigación académica y al quehacer político en la región. A la luz, tanto del proceso de investigación como así también de los resultados que ésta arroja, se evidencian como tareas prioritarias: la necesidad de sistematizar información actualizada respecto al diagnóstico de la problemática como así también de las innumerables medidas y estrategias implementadas, y el análisis crítico y evaluativo de ellas. Relacionado con ello y respecto al quehacer político en la formulación de las políticas públicas en seguridad, aparece como tarea prioritaria la coordinación multisectorial, la reflexión respecto a las condiciones que dicha tarea implica y el intercambio permanente de los agentes que han desarrollado diferentes experiencias en la región.

Es así como el estudio sobre experiencias en prevención del delito en América Latina buscan sólo describir el estado de la cuestión sino también poner en relevancia los desafíos que la problemática presenta a gestores públicos y a los académicos involucrados en la materia.

Otros aspectos significativos merecen ser destacados. En primer lugar, el carácter novedoso del hecho que desde hace algunos años varios países intentan, como en Chile, apropiarse la seguridad ciudadana para ponerla en práctica con enfoques diversos pero generalmente participativos.

De este informe se destaca también el interés a nivel nacional y en diversas ciudades por adoptar enfoques que sin siempre utilizar la terminología, pertenecen al ámbito de la coproducción de la seguridad. La experiencia ya antigua -pero lamentablemente a menudo bloqueada- en Cali ha sido y sigue siendo un modelo de enfoque válido para toda la región. Bogotá hoy intenta a su modo recuperar esta tradición. El ejemplo de Cali, si bien ofrece un modelo conceptual interesante muestra la necesidad de un acompañamiento de la política estatal capaz de corregir intentos de recuperación por parte de grupos criminales de lo que es una experiencia de inclusión social en la ciudad. Otra experiencia prometedora y relevante para toda la región, es aquella de Monterrey (México) en su trabajo con las pandillas. En materia de comuna, la inserción del enfoque de seguridad dentro de una política global de inclusión, es ilustrada hoy por la municipalidad de Santo André (San Pablo) donde el propio iniciador de esta práctica, el alcalde Celso Daniel, murió víctima de la criminalidad.

Finalmente, este capítulo concluye que un enfoque puramente jurídico, tentación no completamente ajena en nuestro país, no conduce a nada.

## **FORMAS DE APROPIARSE DE LAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES**

Un tercer capítulo considera el tema del traspaso de las experiencias internacionales a los agentes chilenos. Este texto constituye una síntesis de las lecciones derivadas del conjunto de trabajos realizados en el marco de la evaluación de las experiencias internacionales de prevención de la criminalidad.

Una primera lección de la experiencia internacional se refiere a los enfoques. Evidencian los postulados básicos de las prácticas exitosas: la adopción de la multicausalidad, de la necesidad de una coproducción multisectorial y de una implementación de la prevención basada en una dimensión local capaz de articular las políticas sociales que provienen de los diversos niveles de gobierno y las iniciativas de la sociedad civil.

Otro aspecto relevante deriva de los enfoques adoptados, que no descartan ningún campo de intervenciones pero subordinan éstas a las prioridades locales. Además, aseguran el involucramiento de los beneficiarios como forma de responsabilización que a menudo asume el carácter de múltiples coaliciones o, donde es posible, se apoyan en organizaciones preexistentes cuando reflejan un grado de cohesión social consolidado.

Un conjunto de lecciones emerge del análisis de las diversas prácticas de prevención: situacional, temprana o social.

La importancia de la prevención temprana, cuyos efectos son de largo plazo, es evidenciada en varios países que están a la vanguardia en esta materia, como Canadá.

La prevención dirigida a los jóvenes en situación de riesgo o en conflicto con la ley es una constante en los países que asumen políticas de prevención. Las condiciones de éxito implican diagnósticos actualizados y disponibilidad de agentes capacitados para entender las motivaciones de las conductas de riesgo, como también el encadenamiento de las causas. En Chile, la extensión y consolidación de los programas Comuna Segura y Previene provee un marco facilitador para implementar programas específicos similares.

Por otra parte, la experiencia internacional enseña que no hay prevención exitosa dirigida a los jóvenes que no involucre activamente a los mismos jóvenes en el diseño e implementación de programas preventivos. Este aspecto cobra gran significancia si se considera el grado de discriminación y estigmatización de los jóvenes, incluso por sus propios vecinos.

La prevención de la violencia en las escuelas ha profundizado su crisis actual al asumir la violencia como responsabilidad exclusiva de las familias o del entorno. El tema de la escuela efectiva surge tanto como una exigencia de la prevención, como un requerimiento de la educación escolar.

El problema de las pandillas, a la luz de la experiencia internacional, no puede ser eludido. Las lecciones de 80 años de investigaciones y planes sociales o policiales en Estados Unidos y más recientemente en otras regiones, muestran muchos fracasos. Sin

embargo, estas lecciones han enseñado que una coproducción audaz con todos los actores sociales involucrados y bien organizados puede dar resultados positivos.

Las prácticas múltiples de prevención situacional ilustran, por una parte, el daño social y el efecto criminógeno del abandono de los espacios públicos y, por otra, ponen de manifiesto que su recuperación no es sólo física sino que debe ser también social y cultural.

Las reformas del sistema de justicia criminal en vigor en varios países democráticos muestran que no hay un camino único, sino tendencias y procesos que tendrán efecto a mediano y largo plazo.

En lo que se refiere a la policía, indican que en un contexto como el chileno el debate entre policía municipal y nacional es un falso dilema. Al contrario, muestra que el proceso hacia un policiamiento comunitario, ligado a una indispensable modernización y un mejoramiento del ratio entre número de habitantes y número de policías, puede tener un impacto considerable y potenciar el conjunto de acciones de prevención como de control social. El policiamiento comunitario que tiene expresiones variadas en función de los países y culturas, es caracterizado principalmente por la proactividad, la territorialización de la actividad policial, la rendición de cuenta a la comunidad y el trabajo estrecho con ella y, mediante un proceso previo de capacitación, la descentralización progresiva del mando para las intervenciones en terreno.

Finalmente, la reforma de la justicia aparece como la tarea más difícil y que enfrenta muchas resistencias. La práctica judicial, en algunas regiones, del juez coordinador de intervenciones de varias agencias que apuntan a sanciones y tratamientos personalizados, constituye una vía interesante. La justicia restaurativa evidencia experiencias incipientes y prometedoras pero requiere la movilización de la sociedad civil y es un proceso de largo plazo y, en el contexto chileno, posterior a la reforma procesal.

Franz Vanderschueren, Santiago, marzo 2004

## **CAPITULO I**

### **Políticas de Reducción de la Inseguridad en Europa**

#### **1. INTRODUCCIÓN**

La búsqueda de las acciones y de las prácticas más eficaces para la reducción de la inseguridad es una constante entre todos los gobiernos y organismos internacionales.

Del mismo modo que la búsqueda de «lo que funciona» en otros ámbitos, como la economía o la preservación del medio ambiente, esta búsqueda en el campo de la prevención de la criminalidad y de la seguridad depende de la relatividad de cada experiencia. ¿Puede ser reproducida? La respuesta de los expertos es mayoritariamente negativa reconociendo que en la práctica nunca todos los componentes de una acción exitosa están presentes en dos lugares diferentes. Sin embargo, esto no excluye el rol de inspirador que pueda tener el conocimiento de la experiencia internacional para los autores de las políticas locales y nacionales.

Además, es necesario saber en qué contexto se sitúa la acción, lo que la inspiró y saber que sus propias condiciones locales exigirán determinadas adaptaciones. Estas condiciones locales son financieras, culturales, administrativas y, sobre todo, humanas. Se constata que en muchas iniciativas se requiere antes que nada de promotores audaces capaces de modificar hábitos enraizados. La formación de los actores locales adquiere entonces toda su importancia.

Los problemas de seguridad constituyen una preocupación relativamente nueva para la mayoría de los países del mundo. Este interés reciente no deriva solamente del aumento cuantitativo del fenómeno, sino más bien de la prolongada indiferencia a las agresiones a las personas y a los bienes, que durante mucho tiempo los países consideraron tolerables. Las tasas más altas de criminalidad en Europa y en Estados Unidos ocurrieron entre los años 1960 y 1980 sin generar un debate público y masivo en los escenarios nacionales y, mucho menos, en el escenario internacional. Así, durante mucho tiempo, las reuniones de los jefes de los Estados más ricos del mundo se han concentrado en el tráfico de drogas y sus ganancias que permiten tomar el control de sectores de la economía formal, pero sin relacionar este debate con el desarrollo de las tasas de la pequeña criminalidad en sus países y en sus ciudades.

Este período de indiferencia ha correspondido a menudo a períodos largos de desarrollo económico que permitían tolerar el aumento de la criminalidad. Hoy la situación ha cambiado.

Los europeos experimentan un fuerte sentimiento de inseguridad. Todas las encuestas lo demuestran, tanto aquellas realizadas por la Unión Europea, como la efectuada por las Naciones Unidas en 1995. Ésta, en un sondeo en 135 ciudades en los cinco continentes, muestra que la inseguridad ocupa el tercer lugar en las preocupaciones de los alcaldes. Existe una fuerte demanda de la ciudadanía hacia los responsables de las políticas públicas para que enfrenten el problema de la criminalidad en sus distintas manifestaciones.

Todas las elecciones políticas en Europa, en los distintos niveles, incorporan esta problemática. Los extremismos políticos se han apropiado de la inseguridad y la agregan a sus temas habituales de la xenofobia y del racismo, conduciendo luchas muy peligrosas para las democracias. Esta grave constatación debe motivar a los líderes políticos a implementar políticas reformistas muy decididas, apoyándose en la cooperación internacional que puede aportar algunas herramientas adaptables a las políticas locales, liberando la mente de los ciudadanos al mostrarles que no están solos frente a esta crisis. Los esfuerzos locales pueden verse favorecidos gracias a las comparaciones en el ámbito internacional.

Anteponer la seguridad a la educación o al desempleo, puede parecer exagerado. Pero, sólo ahora se empieza a comprender que las políticas de desarrollo pueden fracasar por la inseguridad. El desarrollo sostenible debe integrar la problemática de la seguridad como elemento que avale el contexto necesario para su puesta en marcha.

La criminalidad está ligada en la mayoría de los países europeos a la inmigración. Muchos países tienen la tentación de creer que realizando todo lo posible por cerrar sus fronteras a la inmigración, tendrán éxito en controlar la criminalidad. Es una visión de muy corto plazo que prescinde de la constatación generalizada de que los inmigrantes de primera generación nunca son factores importantes de criminalidad, sino que son más bien los hijos de la segunda generación son los que pueden presentar algunos problemas.

Esto pone en tela de juicio la existencia y la realidad de las políticas de integración implementadas en los países. Una política de empleo, de educación, de vivienda, que discrimina a las familias inmigrantes establecidas en el territorio es portadora de problemas, de violencia por parte de aquellos que han sido excluidos durante su juventud.

La similitud de los problemas que existen en todos los países de Europa es muy llamativa. Eso no significa que el análisis será homogéneo y, aún menos, que las soluciones serán comunes.

## **2. LAS TENDENCIAS EUROPEAS DE LA CRIMINALIDAD**

Contrariamente a otros problemas sociales o económicos, la problemática de la criminalidad es un campo poco conocido, en el cual los esfuerzos de investigaciones

tendientes a evidenciar su importancia y las características de sus manifestaciones son relativamente escasos y muy recientes.

La Unión Europea cuenta con estadísticas sobre su actividad económica, sobre el desarrollo social, sobre la calidad de su sistema de educación, pero no tiene un instrumento común sobre la criminalidad. Esto refleja una manifestación de la dificultad para percibir la criminalidad bajo un enfoque basado en las solas estadísticas criminales. De hecho estas últimas reflejan, sobre todo, la actividad policial y en una proporción variable, la tendencia de los ciudadanos a denunciar a la policía las agresiones de las cuales han sido víctimas. Una parte de la criminalidad real escapa por lo tanto a estas estadísticas, lo que se llama la “cifra negra”.

Describir la criminalidad, significa en primer lugar describir el aparato legislativo y las instituciones responsables de aplicar la justicia. Si el crimen es considerado como la transgresión de un valor unánimemente compartido y traducido en una prohibición legal; dichos valores están lejos de ser universales y sobre todo su jerarquización varía de acuerdo a los diversos países.

En los países del norte de Europa las violencias familiares han sido siempre percibidas como particularmente graves y merecedoras de prioridad en la acción de los aparatos de represión y de prevención. La prostitución no suscita la misma reprobación en los países del este de Europa como en el oeste. El debate sobre el trabajo de los niños es también muy revelador de las divergencias de apreciación de su gravedad entre los diversos países.

Estas diferencias se traducen, por una parte, en las diversas categorías penales que constituyen la fuente de las estadísticas sobre la criminalidad y, por otra parte, en las actividades de los servicios de policía. Contabilizar a través de un solo indicador la totalidad de las manifestaciones que representan la criminalidad, tiene algo de falso. Estamos sumando peras con manzanas. Hay infracciones más insoportables para la población o más graves para el país, que otras. Además los problemas de la criminalidad organizada presentan el inconveniente de estar sumergidos en esta contabilidad.

Por esta razón, debemos hablar en términos de tendencias y de temas principales que permiten afirmar que se construye una política europea en dicha materia.

Los trabajos realizados por el Foro Europeo para la Seguridad Urbana (FESU) desde hace 12 años lo demuestran, al igual que el incremento de las iniciativas de los países sobre dicha problemática producto del debate político sobre la seguridad. La creación de una red europea de prevención de la criminalidad por parte de los diversos países es otra evidencia. La multiplicación de los intercambios es el mejor indicador de la determinación progresiva de dichas tendencias. Los avances más grandes sobre esta reflexión se han realizado a nivel de las ciudades y de los actores en terreno. La experiencia del FESU que

ha focalizado sistemáticamente sobre las ciudades de Europa, ha demostrado que el diálogo y el análisis son facilitados por la proximidad de los actores y de los problemas. Esto no elimina el rol necesario de síntesis de los Estados, pero éstos no deben monopolizar el protagonismo en el análisis y en las recomendaciones de las acciones y de los programas a desarrollar.

## **2.1. LAS ESTADÍSTICAS EUROPEAS<sup>1</sup>**

### **2.1.1 Europa del Este y del Oeste, sus diferencias**

Entre los años 1990 y 2000 la criminalidad se mantuvo globalmente estable e incluso disminuyó en forma más acentuada en los países de Europa Occidental. Por supuesto que los países que salían de una fase comunista tuvieron aumentos importantes en sus cifras. Así Hungría pasó de 340.000 a 450.000 crímenes y delitos, Eslovenia de 38.000 a 67.000, y Estonia de 23.000 a 57.000 en el período 1996-2001, según los datos del FESU (2002).

¿Cuál es la parte de crecimiento real de la delincuencia, teniendo en cuenta que la creación de un aparato de policía accesible a todos aumenta naturalmente el número de denuncias? Los países ex comunistas acostumbraron a su población a vivir durante muchos años «sin criminalidad» ya sea porque no existía ningún registro -al menos oficialmente-; o porque el éxito socialista no podía ser empañado por la existencia de estos fenómenos y que las víctimas no tenían ninguna compensación ni reparación al denunciar un perjuicio. Con la abertura y los cambios políticos, el fenómeno ha comenzado a salir de la sombra. Además, la degradación de las condiciones económicas y la ausencia del estado han favorecido un fuerte y rápido crecimiento de la tasa de criminalidad que ha estremecido las condiciones y certezas de la población. Esto sin duda ha contribuido a la dificultad de los regímenes democráticos para imponerse frente a algunos demagogos cuyos intereses a menudo se ligan a los del crimen organizado.

Contemporáneamente, en Francia la criminalidad ha aumentado de 3,4 a 3,7 millones de unidades; en Inglaterra de 4,5 a 5,1 millones, mientras que en España permanecía estable en un millón al igual que en Suecia, Dinamarca e Italia; y ha disminuido en países como Bulgaria, Eslovaquia y Finlandia. Las encuestas de victimización señalan que en los próximos seis años dos tercios de la población europea serán víctimas de la criminalidad y que 1 habitante entre 5 será víctima de un acto grave (léase agresión).

### **2.1.2 Delitos contra la propiedad**

Las evoluciones en términos de tendencia nos permiten señalar que globalmente los crímenes y los delitos contra la propiedad representan entre el 60% y el 75% de la criminalidad total y que la disminución o la estabilización de las cifras globales de la criminalidad dependen principalmente de la disminución de este conjunto de delitos.

El desarrollo económico y el *boom* de los bienes de consumo han favorecido esta delincuencia. La multiplicidad de estos productos es acompañada de una vulnerabilidad cada vez más acentuada de dichos productos destinados al consumo diario. La disminución del tamaño de los equipos ha favorecido el robo. Los avances de la tecnología principalmente han puesto el énfasis en realizar productos siempre más atractivos en vez de acrecentar su resistencia al hurto y al robo. Preocuparse que los “blancos” sean cada vez más difíciles de sustraer, disminuyendo su vulnerabilidad es una tarea prioritaria. La industria privada ha integrado este objetivo, corresponde ahora a los responsables del sector público el incorporarlo.

Los crímenes y los delitos contra los bienes disminuyen en función del crecimiento de los sistemas de protección privada, al igual que en relación con el crecimiento económico y el aumento de los ingresos. Alemania ha conocido una disminución significativa del 60% en el robo de vehículos entre 1993 y 1999. Lo opuesto se verifica en los países de Europa del Este, en razón del crecimiento de los crímenes contra los bienes.

En Ucrania se da una disminución sensible de la criminalidad entre 1996 y el año 2000, pero la delincuencia contra los bienes sufre un crecimiento de más de diez puntos. Armenia presenta el mismo fenómeno de crecimiento por delitos contra la propiedad (+11). Estonia supera el 70% de aumento de robos. Estos aumentos coinciden con un «despegue económico» que no ha sido acompañado de una protección de los bienes tan desarrollada como en Europa Occidental. Podemos entonces verificar una tendencia a que las curvas de la criminalidad se asemejan a la de los países occidentales a medida que se acercan a ellos.

En Europa Occidental, la disminución de los delitos contra la propiedad es más importante que el aumento de las agresiones contra las personas. Este último, en la comparación internacional<sup>2</sup>, comprende las agresiones contra las personas, las agresiones a mano armada y los crímenes sexuales. Estas agresiones aumentan y seriamente en la mayoría de los países. Así tenemos que entre 1996 y 2000, España tuvo un aumento del 38% de agresiones a las personas, Suecia del 13%, Dinamarca del 17%, Italia del 20%, Eslovaquia del 20% y Finlandia del 11%, incluso aunque tenía el récord junto a Irlanda de la mayor disminución global de la criminalidad. Por lo tanto, nos encontramos frente a un problema de violencia que queda, sin embargo, limitado a un cierto grado de gravedad.

### **2.1.3 Estabilidad en los homicidios**

De hecho, los homicidios presentan una estabilidad que asombra en 38 países estudiados<sup>3</sup>, los cuales registran una pequeña disminución (de un punto) en la tasa de homicidios. Incluso esta tasa disminuye muy fuertemente en la mayoría de los países europeos a tal punto que podemos citar los escasos países en los cuales dicho índice aumenta entre los años 1996 y 2000. Ellos son: Inglaterra, Bélgica, Irlanda, Noruega, Portugal, Eslovaquia y España, sin que se puedan señalar las causas de dicho aumento,



a veces importantes como es el caso de España (+ 24%) y de Bélgica (+ 34%). Es también el caso de Inglaterra, a pesar de tener una tasa de homicidio por habitante muy baja, una fuerte disminución de la criminalidad en todas las categorías y uno de los crecimientos europeos más débiles de los indicadores de violencia.

El homicidio es uno de los índices de violencia urbana. Los dos países que se diferencian fuertemente del escenario europeo son Rusia y Eslovenia con 20 y 11 homicidios por cada 100.000 habitantes, respectivamente; mientras que la media europea es de 1.7 (0.8 en Luxemburgo). En Berlín corresponde al 2.5 contra el 1.2 de Alemania, en Vilnius al 9.7, en Varsovia al 5.3, en Bratislava al 3.5 y en Estocolmo al 3.

Moscú es la capital europea del homicidio, con un 18.2 pero está muy distante de Washington que alcanza a 46 homicidios por cada 100.000 habitantes. Para delimitar mejor las eventuales debilidades de una política de reducción de la criminalidad en las ciudades europeas, es necesario conocer mejor la naturaleza de los homicidios y su grado de control a corto y a mediano plazo.

Es más fácil disminuir la tasa de homicidios en forma voluntarista si los autores de los homicidios son los dirigentes del crimen organizado, que si la tasa depende del consumo de alcohol del sábado por la noche, cuya disminución requiere largas campañas de prevención. Las posibles acciones a realizar con respecto al homicidio muestran que no existe fatalidad en la violencia; y que las ciudades europeas deben percibirse como agentes muy activos en las políticas de reducción de la violencia.

#### **2.1.4 Las armas de la violencia**

Sin lugar a dudas se puede relacionar la evolución de la media general de las tasas de homicidios -relativamente baja en relación con la de Estados Unidos- con la cultura de las armas<sup>4</sup>. Las tasas de homicidios en el mundo se relacionan estrechamente con la tasa de posesión de armas (utilizadas a menudo en los conflictos familiares). La difusión de las armas y la facilidad para procurárselas representan factores de riesgo de la violencia. Se puede lamentar que las instituciones internacionales no se preocupen de este problema que también está relacionado con la problemática de las policías privadas para recomendar legislaciones homogéneas en todo el territorio europeo. Se deberían integrar legislaciones restrictivas sobre la posesión y la compra de armas como indicadores de democracia exigidos por ciertos países para acceder a las organizaciones internacionales.

#### **2.1.5 La violencia y las drogas**

Es un problema difícil de analizar. Su amplia contaminación por los debates políticos y los llamados a la movilización y a la guerra contra la droga dificultan la generación de actitudes ciudadanas en la materia.

Europa se divide entre la adopción de una política de reducción de riesgos y la opción favorable a una política radical de eliminación del producto a través de la represión del consumo y del tráfico.

Las ciudades europeas se dividen en función de estas dos concepciones al igual que los estados. Sin embargo, es interesante señalar las contradicciones sobre este punto al interior de un país entre el gobierno central y las ciudades. Con ocasión de diversos encuentros de ciudades de Bélgica, Francia, Holanda y Alemania los miembros de la red del Foro Europeo han podido constatar la similitud de las prácticas de las policías y de los “procuradores”<sup>5</sup>. En efecto, al observar los dispositivos adoptados por las ciudades europeas se percibe una cierta homogeneidad de las prácticas que privilegian el aspecto sanitario de los dispositivos. El enfoque sanitario del consumo supera el enfoque puramente penal. La diferencia se da sobre el espacio más o menos grande acordado a lo penal para tener acceso a lo sanitario y a lo social.

La relación entre la droga y la violencia/criminalidad se expresa de tres maneras:

- La criminalidad ligada al tráfico de drogas y los otros delitos relacionados con las drogas y el dinero. La dificultad de análisis radica en la cuestión del umbral a partir del cual se entra en la categoría conocida como tráfico, que para muchos está relacionada con la criminalidad organizada o la gran criminalidad. Se ha visto como Europol ha abandonado la categoría de la criminalidad organizada manteniendo sólo la categoría de gran criminalidad que permite reunir varios indicadores.
- El tráfico -muy presente en ciertos barrios de las ciudades europeas- organiza los grupos y las personas de acuerdo a su edad en relación con las etapas de la circulación de la mercadería (cuidador, repartidor, etc.). Es por eso que la represión depende tanto de diversos métodos sofisticados de investigación policial como de una eficaz prevención de calles. Asimismo, una violencia que adquiere formas colectivas a menudo encuentra su origen en la defensa del territorio contra otros grupos.
- ¿Existe una violencia que se pueda atribuir al consumo de drogas? Algunas encuestas sobre crímenes han podido concluir sobre la agravación de las formas de operar bajo la influencia de la droga, especialmente en las agresiones y los crímenes de sangre; pero no existe ninguna correlación realmente estable y no se ha logrado comprobar que ciertos productos son susceptibles de desatar una violencia más fuerte que otros.

## **2.2 ACUERDO SOBRE LAS CAUSAS DE LA CRIMINALIDAD Y LA INSEGURIDAD**

En la actualidad los especialistas están de acuerdo sobre las principales causas de la criminalidad.

Sobre la priorización de dichas causas en cambio existen desacuerdos que generan diferentes prioridades en los diversos países europeos. Además, las decisiones

económicas y culturales influyen sobre la naturaleza de las políticas de prevención. La causalidad múltiple de la criminalidad es un logro del conocimiento acumulado en estos últimos años. Un joven que deserta el sistema escolar, que anda en malas compañías, que tiene serios problemas familiares, que tiene dificultades para acceder a ciertos servicios que lo pueden ayudar, se ha convertido en la figura emblemática del joven delincuente en Europa. No todos los jóvenes que atraviesan por estas dificultades se convierten en delincuentes, pero la conjunción de dichas desventajas constituyen un serio peligro que debe motivar a los responsables de políticas públicas a implementar políticas globales, personalizadas y constantes a fin de evitar los daños sociales y personales producidos por conductas criminales.

Se estima que menos del 10% de los jóvenes adultos son responsables de casi la mitad de la criminalidad en Europa y de casi dos tercios de los crímenes. Un estudio británico realizado en 1992 concluye que el 5% de las víctimas concentran más del 40% de la criminalidad.

En cualquier país, la criminalidad debe ser tratada como un problema que tiene solución. No se trata de eliminar la criminalidad sino de reducirla con la aplicación de medidas técnicas que no contemplen “el uso de la bomba atómica”. Se confirma que el conocimiento de la criminalidad es el primer paso indispensable por parte de los responsables de políticas públicas.

### **2.2.1 La pobreza y la criminalidad**

Los riesgos se amplían en la medida en que se degrada la situación económica y social de las personas. La pobreza en sí misma no constituye un factor de criminalidad. Si fuera el caso, las tasas de criminalidad serían mucho más elevadas. Sin embargo, existe una participación importante de las personas provenientes de medios socialmente desfavorables en la criminalidad. Pero a la pobreza deben agregarse otros factores que relacionan a la familia y a la persona. Una encuesta internacional en 12 países europeos ha demostrado que, en 1999, la droga prevalecía fuertemente entre la población que presentaba altas tasas de cesantía. Numerosos países europeos han implementado políticas específicas apuntando al desarrollo social y económico de estos sectores. Estas políticas se combinan con políticas de urbanismo destinadas a reducir el fenómeno del *ghetto*. Una parte de las políticas de prevención están articuladas con estas políticas más globales.

En Gran Bretaña, al mismo tiempo que surgía el “*Crime and Disorder Act*” en 1998, se creaba la «Unidad de Exclusión Social» que mediante 18 planes multidisciplinarios apunta a varios grandes objetivos: disminución de la cesantía, disminución de la criminalidad, mejoramiento del sistema de salud, mejor formación. Estos programas se concentran en zonas de escasos recursos.

En 1996 Los Países Bajos adoptaron un plan de desarrollo de sus principales ciudades. Estos planes se concentraban en la disminución de la cesantía, la crisis de las familias, la mala gestión de los espacios públicos, la criminalidad y la droga. El instrumento compromete a diversos ministerios y los contratos son firmados con las ciudades.

Francia ha fusionado su instrumento interministerial de prevención de la criminalidad al interior de un organismo orientado a las políticas de las ciudades en especial de las ciudades con barrios desfavorecidos. Esta política concierne tanto a los problemas de urbanismo como a los de la criminalidad y la cesantía y se implementa mediante contratos globales firmados con los alcaldes de las ciudades.

El conjunto de los países europeos al parecer han logrado ponerse de acuerdo sobre la importancia de un enfoque multidisciplinario con respecto a la prevención de la delincuencia juvenil. Las medidas judiciales por sí solas no son suficientes. Es necesaria una política social global en la que esté inserta la lucha contra la delincuencia. Este enfoque da lugar a acciones generales y específicas, involucrando a diferentes actores como la escuela, los servicios sociales y la policía.

El Programa Sueco de Prevención del Crimen adoptado en 1996 estudió el impacto de las políticas públicas y especialmente de las políticas de desarrollo social sobre la criminalidad e implementó medidas de apoyo y de promoción de las comunas, asociaciones y de los ciudadanos a nivel local, por ejemplo, a través de la Creación de los Consejos Locales de Prevención del Crimen. Este programa también apunta a reformar las instituciones judiciales y policiales.

Factores como la desocupación, la falta de oportunidades en términos de educación, los problemas del medio ambiente y la falta de supervisión familiar, se concentran en los barrios con dificultades. Un enfoque multidisciplinario de la prevención y de la intervención con los jóvenes ha sido implementado.

Irlanda subraya la importancia de coordinar los servicios e instrumentos públicos a través del Fondo de Servicios y Estructuras para los Jóvenes, que realiza diversos proyectos en los barrios en dificultad, como los programas para combatir la deserción escolar o para apoyar los niños en riesgo y sus familias.

### **2.2.2 Nuevos modelos familiares**

Además de la organización social y de sus debilidades, la evolución de los modelos familiares hace más compleja la implementación de las políticas a realizar. El auge de la familia mono parental en los diversos medios sociales preocupa a los especialistas. Esta realidad tiene diversas causas: elección voluntaria o, para otros, realidad impuesta como resultado de separaciones afectivas o económicas. La ausencia de uno de los padres es sin lugar a dudas un factor de riesgo dificultando la inserción social y profesional de los

jóvenes. Sumado a las dificultades inherentes a la pertenencia a un medio social desfavorecido, la soledad del único referente padre o madre aumenta las dificultades de orden educacional para una evolución favorable de los jóvenes. Numerosas políticas locales han priorizado diversas acciones destinadas a apoyar a los padres aislados.

### **2.2.3 La difícil inserción social**

En la actualidad las redes sociales, familiares, de militancia política en las que las personas vivían, tienden a desmoronarse. El concepto de la comunidad de vecinos ya no es una realidad establecida y en forma general el control social formal e informal tiende a desaparecer. Este desmembramiento produce sin lugar a dudas efectos beneficiosos en la abertura de los individuos hacia el mundo, una mayor confrontación con diversos modelos culturales de los que beneficia grandemente el desarrollo económico. Sin embargo, con respecto a nuestra temática es preciso constatar que los modelos tradicionales están caducos y que es necesario inventar otros nuevos.

A las transformaciones económicas, sociales y políticas se agrega además una crisis de la gestión de nuestras ciudades. Esta crisis es ante todo fruto de la estructura de las ciudades que hemos construido después de la Segunda Guerra Mundial. Abundancia de grandes conjuntos sociales, división de la ciudad en zonas fuertemente delimitadas que conllevan rupturas del tejido urbano, y especialización excesiva de las funciones de la residencia, del trabajo, de la circulación y del uso del tiempo libre.

El modelo de nuestras ciudades cada vez más opone el centro de la ciudad y sus periferias con enormes dificultades de circulación y de comunicación. Tenemos que enfrentar esta herencia imperfecta junto a una rápida transformación de las diversas modalidades de usos de la ciudad.

Los modos de vida, de trabajar y de distraerse han cambiado muy rápidamente. El sector comercial se ha adaptado velozmente, en cambio la ciudad con sus reglas de funcionamiento público casi no se ha modificado. Los horarios de trabajo se han vuelto más complejos en la medida que han surgido nuevas necesidades. Los tiempos de la ciudad se han modificado. Algunos economistas piensan que el acondicionamiento de los tiempos de las ciudades favorece la competencia mundial. Así se estima que el costo del inmobiliario de las oficinas favorece la utilización a tiempo completo, lo que lleva a la instalación de servicios anexos como, por ejemplo, restaurantes. El acceso a las estructuras deportivas, los servicios nocturnos, los transportes, representan una enorme recomposición de los tiempos de la ciudad a la cual asistimos. ¿Ha sido el acceso a los servicios públicos capaz de ajustarse a este cambio? ¿Podemos realmente tener el mismo servicio nocturno por parte de la policía, del correo y del hospital?

La ciudad se ha convertido en el lugar de ejercicio de nuestros derechos y libertades. La ciudad es concretamente el marco en el cual ejercemos nuestros derechos. La forma en

que se organiza el acceso de las personas a una ventanilla, a un servicio público, la manera en que se informa a las personas sobre sus derechos depende siempre más de la organización política de la ciudad. Las desigualdades sociales quedan de manifiesto en la composición de la ciudad.

#### **2.2.4 Servicios de seguridad inadecuados**

Si observamos los problemas que afectan a nuestras ciudades, en especial con respecto a la seguridad, podemos pensar que la organización de nuestras ciudades no responde a los nuevos desafíos. A veces tenemos la impresión de un estado construido en base a esquemas de sociedades rurales y no urbanas. Las ciudades parecen mantener un estado de conflicto cada vez más acentuado con sus habitantes, con sus autoridades y con los gestores de los servicios públicos. Nuestras ciudades se han convertido en lugares de angustia, de miedo y de inseguridad.

Esta inadecuación de los servicios públicos queda gravemente de manifiesto en los servicios de justicia, de policía y en los servicios que acompañan a la sanción.

La organización territorial de dichos servicios corresponde a los esquemas de ciudades basados en la noción de centralidad. Los habitantes situados en las periferias de las ciudades no tienen acceso a los servicios en forma igualitaria. Una parte del debate sobre las doctrinas de la policía está largamente centrada sobre el tema de la cobertura del territorio.

Todos los países europeos han modernizado sus sistemas de justicia criminal. Francia, Italia, Bélgica y Alemania han invertido más de 8 mil millones de euros en los últimos diez años. ¿Con qué resultados? Las tasas de elucidación de los delitos han continuado su degradación. La gran criminalidad, en especial aquella ligada a la corrupción, al comercio internacional, a las grandes multinacionales, a los grandes tráfico, parecen prosperar y ponen en juego montos cercanos a las cifras del circuito legal. En la pequeña criminalidad, las tasas de denuncia a la policía disminuyen, los ciudadanos no tienen una gran confianza en el funcionamiento de las instituciones que persiguen la delincuencia. Las tasas de reincidencia permanecen muy elevadas, tan elevadas que cabe preguntarse sobre la pertinencia del sistema de sanciones.

Nuestros códigos penales y nuestras leyes condenan un gran número de comportamientos. El refuerzo de las sanciones es siempre la medida tomada principalmente por los elegidos para enfrentar un problema nuevo. El recurso de la prisión permanece como la pena fundamental del sistema penal. La credibilidad de la ley y la ejemplaridad de la pena parecen gravemente cuestionadas. La anotación minuciosa de las transgresiones, su tratamiento obligado por la asociación policía/justicia, su sanción a través de medidas inspiradas en la prisión no están más a la altura adecuada para enfrentar la inseguridad que reina en nuestras ciudades.

El sistema de justicia criminal interviene con golpes esporádicos, sin continuidad ni coherencia en sus acciones. Se ubica en una posición pasiva, registrando las infracciones que se denuncian contra un recibo necesario para el reembolso del perjuicio por parte de las compañías de seguros. Ciertos autores no dudan en señalar que el mal funcionamiento del sistema de justicia criminal genera más inseguridad a los ciudadanos que la criminalidad misma.

### **3. LAS METAMORFOSIS DE LAS INSTITUCIONES PENALES**

El aumento cuantitativo de la delincuencia, su cambio cualitativo, el fuerte debate político presente en la mayoría de las elecciones políticas han impuesto serías reformas que apuntan a la adaptación de las respuestas de las instituciones tradicionalmente responsables de la criminalidad: la policía, la justicia y la prisión. Todas estas adaptaciones no poseen el mismo grado de coherencia. Tienen en común, el hecho de haber sido concebidas en un primer momento para hacer frente al aumento de la criminalidad. Sólo en una segunda etapa apuntan a un mejoramiento del servicio otorgado a los ciudadanos. Al mismo tiempo se ubican en una posición «humilde» al comprender su incapacidad para reformular sus respuestas sin una búsqueda de articulación con el entorno. La novedad radica en la posición central que ocupan en la organización del estado, ellas buscan una alianza con otros niveles del gobierno, con otros sectores del estado o con otros asociados.

#### **3.1 MODERNIZACIONES CARÍSIMAS**

Los estudios presupuestarios muestran que el financiamiento de la seguridad incluyendo los presupuestos de la seguridad privada fluctúan entre el 1.5% y el 2.5% del producto nacional bruto. En los cinco países estudiados (Francia, Bélgica, Holanda, Reino Unido y Portugal) los presupuestos de seguridad han tenido aumentos muy superiores a los otros presupuestos. Este aumento está destinado a colmar las insuficiencias de los equipamientos existentes y a favorecer el crecimiento de los efectivos de las fuerzas policiales.

Francia invertirá entre los años 2002 y el 2007 casi 10 mil millones de euros en su sistema de justicia criminal de los cuales 7 mil millones son para la policía. Gran Bretaña piensa gastar más de 3 mil millones de libras esterlinas entre el 2002 y el 2006 y enrolar más de 10.000 policías. El Consejo Nacional de Prevención de Canadá estima en 10 mil millones de dólares el costo de los aparatos de lucha contra la criminalidad.

Este aumento presupuestario está principalmente destinado a la inversión en lo cuantitativo y una parte muy reducida será asignada para mejorar la calidad de los procedimientos y de las decisiones.

### **3.2 LAS POLICÍAS EUROPEAS A LA HORA DE LA ASOCIATIVIDAD**

Los modelos de las policías europeas que en el pasado podían definirse a partir del modelo de la policía de Peel en el Reino Unido, han visto sus esquemas modificarse substancialmente. La adaptación a la demanda social y a las nuevas problemáticas de la criminalidad ha impuesto a los aparatos de policía ajustes frecuentes, favoreciendo las influencias y las combinaciones de uno u otro modelo.

La adhesión de los diez países de la Europa del Este a la Unión Europea ha mostrado la progresión de dichas influencias recíprocas. En efecto, estos países han recibido la cooperación de los países de Europa Occidental. Funcionarios administrativos y de policías de diversos países se han reunido a trabajar juntos para poner en marcha en algunos meses el sistema de justicia criminal que debe responder a criterios predefinidos.

Estos países han adoptado sin grandes debates públicos, modelos que son la síntesis de los sistemas de países occidentales. No cabe duda que esta homogeneización producto de la cooperación producirá efectos que recaerán en los países occidentales. Pero el éxito de dicha cooperación señala claramente que los modelos de policía se han vuelto muy similares.

El poder otorgado a la policía de deshacer investigaciones deteniendo provisoriamente a las personas había sido la característica dominante por mucho tiempo. La aparición de una figura profesional intermediaria entre el juez y la policía no permite más una clasificación de las policías de esta manera. El cambio policial está dado tanto por las reformas de los aparatos de justicia, con el dominio de una autoridad de prosecución, como por las evoluciones constitucionales de los estados europeos. La redistribución de competencias incentivada por el aumento progresivo del derecho europeo y de sus principios de acción sitúa a la policía en el centro de las reformas. Además la preocupación por el terrorismo es otro fenómeno que lleva a la recentralización de un cierto número de servicios de la policía.

La forma en que se organizan las policías para luchar contra la gran criminalidad y contra el terrorismo es muy parecida, lo que es lógico teniendo en cuenta la fuerte cooperación policial puesta en marcha en Europa. Este movimiento que atañe más a la «gran policía» tiene, sin embargo, un impacto negativo sobre la actividad policial diaria, la que se ocupa de las demandas sociales de seguridad. Este impacto tiene un efecto negativo. Los estados centrales reducen sus inversiones en la policía en terreno para hacer frente a los aumentos en las inversiones en las policías especializadas, buscando financiamientos primeramente complementarios y luego a título principal para la policía en terreno. Las fuentes de financiamiento provienen de los peldaños políticos intermedios, provinciales, regionales y locales. En este movimiento, la reivindicación de los elegidos locales por asegurar más eficientemente la seguridad de sus electores, con una policía más presente y mejor adaptada, constituye una constante en los debates políticos en Europa. Es por esta razón que los compromisos se esbozan a menudo en ocasión de pequeñas



transferencias de competencias. La suma de estas transferencias es a menudo sorprendente y su progresividad impide que un analista pueda caracterizar claramente un sistema policial.

¿Cuál es el número de policías en la actualidad? Esta cifra nos vincula con la historia de las policías y levanta interrogantes sobre su utilización actual teniendo en cuenta las tasas de criminalidad declaradas.

### 3.2.1 Tasa de presencia policial comparada

#### **Cuadro comparativo de las fuerzas policiales de la Unión Europea por país, por superficie y por habitantes<sup>6</sup>**

A esta tabla se pueden agregar las cifras parciales de los países de la Europa del Este<sup>7</sup>: Rumania: 210, Eslovaquia: 390, Lituania: 475 habitantes por policía.

Estas cifras sugieren diversos comentarios:

- Los efectivos de policía varían considerablemente. Todos los países tienen programas actualizados de reclutamiento de policía, pero se puede estimar que esto cambiará muy poco la clasificación europea en los próximos diez años. En efecto, la falta de reclutamiento de los años anteriores los convierte en simples operaciones de reemplazo.
- Se podría casi afirmar que el número de policías no tiene nada que ver con la criminalidad. La mayor parte de los países de Europa del Sur tienen altas tasas de presencia policial mientras que se sitúan entre los últimos en las tasas de criminalidad. Francia, España, Portugal e Italia tienen ratio de un policía por cada 200 a 260 habitantes. El tipo de régimen político en una cierta época puede explicar para algunos esta sobre representación policial. Para otros las altas tasas pueden surgir por imperativos de política interna, por la existencia de una policía civil y de una policía militar.
- La perspectiva (y la clasificación entre los países) cambia si se introduce un ratio policía/ superficie pero dicho ratio no es más un indicador pertinente en las sociedades masivamente urbanizadas. La ciudad ha desequilibrado los sistemas policiales que a menudo han guardado formas de repartición sobre territorio basadas sobre la superficie más que sobre la población. En la actualidad, podemos decir que los modelos de la policía más avanzados deben de construirse a partir de situaciones problemáticas o de lugares conflictivos que se ubican en la mayoría de los casos en zonas urbanas.

- En los últimos años los mayores aumentos de la criminalidad se han producido en aquellos países que poseen un mayor contingente policial. ¿Qué significa esto? Seguramente que la responsabilidad no recae en la policía; sino sería reconocer que la policía es la única defensa contra la criminalidad, sin considerar que existe además la prevención (al respecto sería interesante considerar el número de trabajadores sociales y de educadores en el mismo país). Pero al menos, la gestión del aparato policial no parece adecuarse a la naturaleza de los problemas que nuestros países enfrentan.

El aumento constante de las fuerzas policiales no llega a satisfacer la demanda de los ciudadanos, lo que se refleja en el bajo índice de satisfacción de las víctimas que se relacionan con la policía (50% y casi el 30% en Europa Central y Oriental, según la encuesta de Naciones Unidas). Un policía cuesta cada vez más caro, su formación es cada vez más larga, el ejercicio de sus funciones es cada vez más corto y la prioridad está dada por el fortalecimiento de los servicios de investigación para tratar de enfrentar la aparición de nuevas formas de criminalidad. Si bien es cierto que: más policías no significan necesariamente más policías en terreno. Se admite que se necesitan en promedio siete puestos administrativos presupuestados por un policía en función.

Todos los países europeos han modernizado sus fuerzas policiales para responder a los desafíos de la criminalidad y también del terrorismo. Esta modernización se traduce en la incorporación de tecnología para fortalecer los esquemas de la policía más orientados a tratar la gran criminalidad y el terrorismo que la pequeña criminalidad. Este desfase se traduce en una menor presencia en la vía pública y en la preferencia por una tecnificación de la policía que disminuye los lazos con la población. La criminalidad masiva ha encontrado escasas respuestas satisfactorias, con tasas de elucidación cada vez más débiles.

Lograr que la policía sea algo más que un lugar de registros de denuncias de hechos delictuales, sino que asuma una posición pro activa ha sido el primer desafío para las autoridades. Algunas políticas que apuntan a la prevención han sido desarrolladas incorporando ciertas herramientas científicas de investigación.

### **3.2.2 ¿Quién dirige a la policía?**

La organización administrativa de las policías en Europa no conoce un modelo homogéneo. La pregunta sobre de quién depende directamente la policía tiene las más variadas respuestas, que combinan dos lógicas, aquella inherente a la propia organización administrativa que establecen los estados y la otra proveniente de las diversas competencias legales y de la autoridad de tutela.

La mayoría de los países funcionan con ministerios del interior que gestionan los recursos materiales, los recursos humanos y al mismo tiempo controlan y orientan el trabajo

policial. Es el caso de Francia. Por el contrario, los países nórdicos conocen un modelo de control del trabajo policial en manos de la autoridad judicial. Esta última solución reenvía la gestión material a las autoridades territoriales que pueden ser las ciudades.

Todos los países han conocido en estos últimos años la creación de policías especializadas. Estas policías están bajo la autoridad de quien las financia pero su campo de intervención es más limitado, en un principio. Las tentaciones son siempre muy grandes de aumentar su campo de acción sobre todo cuando la autoridad que las financia puede invertir más fondos que el estado central. Italia y España son ejemplos representativos de esta rivalidad, agudizada además por reivindicaciones nacionalistas.

El hecho que ciertos países tengan tasas de criminalidad que disminuyen más fuertemente cuando poseen un contingente policial por habitante reducido, conduce a interrogarse sobre los modelos de policía imperantes en los diversos países. Hace algunos años se podían diferenciar claramente los diversos modelos, en la actualidad esto se hace cada vez más difícil, como si un esquema común comenzara a esbozarse.

La organización descentralizada de los poderes representaba una línea de demarcación entre los países; la municipalización de las policías constituía la línea divisoria. Desde entonces, los sistemas centralizados de la policía se han comprometido a fondo en los movimientos de descentralización mientras que al contrario los sistemas descentralizados reconstituyen servicios centralizados para controlar mejor las nuevas formas de criminalidad.

El modelo de Québec en Canadá ilustra muy bien estas evoluciones administrativas. Antes del año 2001, el sistema de policía estaba organizado sobre la base de los niveles de competencias de las comunidades, de las ciudades y de la provincia. Después de una larga consulta se decidió establecer seis formas diferentes de policía de acuerdo a las necesidades de sus habitantes. En función del número de habitantes, la policía será considerada del nivel 1 o del nivel 6. Este último nivel implica el máximo de servicios. Esta concepción tiene muy en cuenta el territorio y parte de una identificación de los problemas en función de la concentración de la población. El modelo de policía no quiere estar más ligado solamente a los recortes administrativos existentes. Dicho modelo es el ejemplo de la reconstrucción del aparato policial al servicio de la población.

### **3.2.3 ¿Qué hacen nuestras policías?**

Haciendo poco caso de las organizaciones jurídicas y del rol relativamente bien establecido de las competencias de la policía, los ciudadanos europeos llenan la policía de problemas cuyas soluciones están fuera de su alcance. Al mismo tiempo el sistema de gestión de la policía toma muy poco en cuenta esta realidad. Sólo lo considera para tratar de eliminarla como improductiva, no cuantificable y que debe ser asumida por otros servicios. Sin embargo, las peticiones hechas a la policía reflejan la vida cotidiana de las

personas. En efecto, su sentimiento de inseguridad y de insatisfacción frente a la policía proviene de la ausencia de respuesta a los problemas menores, que generan la incertidumbre frente a la respuesta en situaciones más graves.

Algunas policías lo han asumido y consideran los problemas cotidianos, por ejemplo en España con el desarrollo de una policía de acogida y de respeto.

En Alcobendas, España, la policía comunitaria surgió a partir de la creación de una «Oficina de Atención al Ciudadano». Esta oficina de la policía de proximidad depende de la municipalidad y está orientada por tres principios:

- «*Prestar atención a los habitantes de la ciudad*». Todas las inquietudes de las personas son registradas y analizadas y deben dar lugar a intervenciones o ser derivadas a los servicios municipales competentes.
- «*Desarrollar una fluida comunicación con los habitantes*». Esta comunicación se ejerce sobre asuntos de criminalidad, pero también se inserta en las campañas de prevención sobre los distintos temas de la inseguridad.
- «*Prestar atención a las víctimas*». Para evitar que los sentimientos de victimización crónica se apoderen de las personas producto de una mala acogida o de un servicio insuficiente. La policía está organizada de acuerdo a siete barrios urbanos determinados por la municipalidad que componen las áreas comunes de intervención de todos los servicios. La policía participa de una a tres veces por mes en reuniones de barrio con el conjunto de los otros actores locales. Participa además en los planes de desarrollo de la juventud, de la niñez y de la mujer.

La eficacia de su acción es regularmente medida a través de encuestas de victimización y de sondeos de satisfacción de la población. Pero este aspecto sigue siendo muy limitado. En efecto, esta búsqueda de satisfacción de la población exige mejores calificaciones de los policías y modalidades de funcionamiento que cuestionen las estructuras jerárquicas y centralizadas.

El aspecto más común en los países europeos es, de hecho, la búsqueda de una presencia visible derivando de un aumento de los efectivos policiales. Nuestras autoridades tienen la tendencia a privilegiar la visibilidad de la policía, pero esta visibilidad no es garantía de eficacia. Asegura sólo la presencia del estado para un objetivo específico que es el del orden en los espacios públicos. La organización espacial de la ciudad y las desigualdades sociales que refleja, acentúan el aspecto de policía del orden en desmedro de una policía de servicio.

### 3.2.4 Una policía cercana a la población

La doctrina policial señala la necesidad de disponer de un diagnóstico sobre la situación de un barrio, de un territorio. Este diagnóstico actualizado debe poder orientar la acción cotidiana de la policía a partir de problemas identificados. Partir de situaciones problemáticas, de lugares conflictivos, es el paradigma de la organización policial. Lograr que los medios y las formas de intervención de los policías se adapten constantemente a este imperativo, hacer que la máquina policial esté al servicio de esta forma de intervención, es el anhelo de todos los jefes de las policías europeas.

La «Policía de Proximidad» o la «*Community Policing*» incluso la «*Bürgernahepolizeiarbeit*» se han vuelto eslóganes organizacionales de las fuerzas de policía en Europa.

Esta doctrina tiene la ventaja de reubicar la policía a la escucha de la población y de sus problemas. Esta escucha no debe producirse solamente cuando los problemas se presentan, cuando la crisis estalla, cuando el crimen es cometido, sino antes que dicha situación se produzca. Prevenir la crisis, prevenir el delito, reforzar los medios de defensa contra el crimen potencial es el otro eje de su accionar. La policía inglesa debe «prevenir y reducir los crímenes... y otorgar un servicio de gran calidad para las víctimas y los testigos<sup>8</sup>»; la ley alemana señala el trabajo de prevención, como la misión primera de su policía.

La noción de «*Community Policing*» no es nueva, sin embargo, sólo a fines del siglo XX empieza a entrar en vigor a pesar de que su conceptualización data de sus inicios. Su implementación se aplica precipitadamente por el crecimiento de graves problemas de criminalidad en algunos barrios de ciudades europeas y americanas.

Esta política busca establecer lazos estrechos con la población para localizar mejor las demandas de seguridad, identificar mejor los problemas e imaginar las soluciones. Es también una forma de desarrollar la asociatividad con un largo espectro de organizaciones. Pero este método supone importantes cambios en las prácticas de la policía, profundas reformas en su organización y en su jerarquización.

El enfoque de la «*Community Policing*» no reemplaza la reacción tradicional de la policía a un llamado, a una situación urgente. Sin embargo, la urgencia no debe ser el parámetro para organizar los servicios de seguridad. No existe un modelo universal, más bien una variedad de modelos que responden a las necesidades específicas de cada país e incluso de cada ciudad. Se pueden resumir algunos de sus principios básicos:

- Establecer un lazo entre los servicios de policía y los ciudadanos, convirtiendo estos últimos en asociados.
- Creación de una real asociación con los representantes de los organismos locales.

- Modernizar la respuesta policial con el objeto de resolver los problemas presentados y no actuar simplemente en forma reactiva.
- Aumentar las acciones de prevención para aportar soluciones de reemplazo a los nuevos comportamientos criminales.

Todas las policías europeas han entrado en la era de la asociatividad<sup>9</sup>. Prevenir, integrar los factores de causalidad del crimen conduce a la policía a trabajar con un conjunto de interlocutores del sector público y privado. La policía francesa participa en los consejos locales de prevención y de seguridad, la policía holandesa en «la mesa de concertación». Esta integración puede hacerse permaneciendo como el actor principal de la seguridad o bien aceptando ser un asociado igual a los otros.

En Modena, Italia, un protocolo de acuerdo fue firmado en 1998 entre el Ministerio del Interior y la Municipalidad para determinar los objetivos de la policía de proximidad. Se formó un «grupo mixto» que se reúne dos veces al mes y determina las prioridades de las acciones de acuerdo a las reuniones efectuadas en los barrios. Este grupo mixto reúne a los policías dependientes de la ciudad y aquellos dependientes del ministerio del interior. La policía municipal juega un rol de mediación y de escucha de los ciudadanos y participa en todas las campañas de sensibilización decididas por las autoridades locales. Existe un responsable de la policía por barrio y se constituyen grupos de trabajo con la coalición local sobre los temas más apremiantes de la inseguridad (uso de estupefacientes y alcohol).

La implementación del «grupo mixto» permite evitar los conflictos de competencia entre las policías, especialmente repartíendose el territorio de la ciudad y asegurando el seguimiento de los problemas. Aparentemente este dispositivo se traduce en una disminución de la criminalidad, pero sobre todo ha contribuido a mejorar la situación de las víctimas y a establecer una relación de mayor confianza con la población.

### **3.2.5 Las resistencias a la asociatividad**

Si bien todas las policías europeas integran los tres principios (estrategia orientada al problema, escucha de la población y asociatividad) existe un gran margen en su aplicación y muchas incertidumbres. Estas últimas pueden depender de otros actores de la política local, pero dependen también de factores internos a las policías, de sus contradicciones y vulnerabilidades.

La tendencia del modelo cultural de las policías se organiza alrededor de la gran criminalidad y copia al superpolicía americano que dispone de los últimos *gadget* y de las más sofisticadas armas: es un hombre comprometido con la lucha contra el crimen y sobre todo contra un crimen importante. Operar (posturas, control de identificación, arrestos, etc.) como si se tratara cada vez del caso más grave, hacer de la excepción el

derecho común, hacer de cada investigación la “investigación del siglo»: esta tendencia es la tendencia propia de una guerra, de la lucha contra el crimen y no de su gestión, de su prevención y, finalmente, de su reducción.

La escalada armamentista de las policías europeas está fuera de proporción con las amenazas que deben enfrentar. El equipamiento especial de ciertas unidades especiales de las policías tiende a ser la norma común a todos los policías. Los presupuestos de equipamientos crecen vertiginosamente. Estamos lejos de una policía más cercana, de una policía desarmada, de una policía preventiva, basada en la información derivada de un diálogo social.

### **3.3 LA JUSTICIA EN EUROPA**

Los aparatos de justicia a través de Europa han sido los marginados de la modernización de las políticas de seguridad. El reclutamiento de los jueces y de sus auxiliares cuenta muy poco en las campañas electorales. La insuficiencia de efectivos influye fuertemente en el mal funcionamiento del conjunto del aparato de justicia criminal. Se ha dado prioridad al reclutamiento de policías sin detenerse a pensar en el impacto que esto pueda tener sobre el aparato judicial. Si hay más policías, significa que habrá más casos presentados a la justicia. Cuando se reforman los procedimientos para acelerarlos no se piensa en la sobrecarga de trabajo para la justicia. Las concordancias del funcionamiento de los aparatos policial y judicial no están aseguradas por sus administraciones respectivas.

Los gastos de justicia han aumentado en la mayor parte de los países de Europa occidental. Un estudio realizado en Francia<sup>10</sup> ha comparado a Bélgica, Alemania, España, Gran Bretaña, Francia e Italia entre los años 1990 y 1997. Se puede constatar fuertes aumentos sobre todo en Italia y en Alemania.

#### **3.3.1 El presupuesto de la justicia en Europa**

Sin embargo, estos aumentos no borran los atrasos en ciertos países. Atrasos en los cuales el dinero gastado por número de habitantes en los respectivos países da la pauta.

Fuente: Budget de la Justice en Europe. La Documentación Francesa. Op. Cit.

#### **3.3.2 Tendencias comunes**

##### ***Los sistemas de justicia europeos pasan por varias evoluciones coincidentes***

1. En primer lugar, se habla de una judicialización de la sociedad, en el sentido que el derecho que utilizamos para regular nuestros conflictos encuentra su salida natural y directa en la justicia, penal o civil (cuando hay países que aún conocen la mediación como principio de derecho común y la justicia como la excepción). Existe una absorción de las

relaciones sociales por el derecho. Esto se traduce en una inflación de contenciosos de toda naturaleza (Civil, administrativo, derecho social).

2. El indicador dado por el número de abogados por habitantes es revelador de la judicialización de los países, pero también de la capacidad de los habitantes a regular sus propios conflictos fuera de la justicia. Esta última hipótesis encuentra su verificación en los países del sur donde los abogados son numerosos y los contenciosos judiciales limitados.

3. De manera general, las formas de gobierno que producen leyes, fomentan el recurso al juez y el número de contenciosos, se dispara en especial en el plano civil. Podemos hablar igualmente de una sobrepenalización de la vida social. Las leyes de carácter represivo se multiplican en la medida que desaparecen otras formas de control. Algunos comportamientos que pueden ser sancionados desde un punto de vista civil caen siempre más en el campo de la norma penal.

4. Además, las estructuras judiciales que tratan las dos materias, civil y penal, tienen tendencia a privilegiar los contenciosos de masas, sin gestión previsional y con una pérdida de sentido de decisiones que se apoyan cada vez más sobre procedimientos automatizados. La calidad de las decisiones de la justicia se ven afectadas. El ciudadano continúa sintiendo al lenguaje jurídico como una forma ajena. En forma general, la aceleración de los procedimientos es la palabra clave, tanto en el plan civil como en el penal. Todos los países de Europa han realizado reformas de procedimientos para acortar la demora de presentación de las causas. En base al principio que la justicia no juzga rápidamente, se multiplican las simplificaciones de los procedimientos y se invierte en la informatización de los procedimientos, en especial de la comunicación entre la policía y la justicia. «Justicia para todos» establece el objetivo de reducir la demora de un juicio de un joven de 142 días a 63 días<sup>11</sup>. Se multiplican los criterios de selectividad para que los procesos lleguen frente al juez utilizando circuitos de derivación. Estos circuitos utilizan a personas reclutadas en forma simple. Ex notarios, abogados pensionados, policías en retiro que se dedican a arreglar pequeños problemas.

5. Otra gran proposición es la desjudicialización. Este movimiento que consiste en descalificar una infracción para arreglarla por otros circuitos acortados, es una constante en nuestros sistemas judiciales que por otra parte continúan produciendo leyes penales para enfrentar nuevos comportamientos o para delimitar más estrechamente la actividad de los jueces.

Numerosos países se han comprometido en la vía del abandono de las persecuciones bajo condición de la reparación del daño.

En Alemania, las persecuciones pueden ser abandonadas si la mercadería robada de un valor inferior a los 100 marcos, es restituida; el consumo de drogas es despenalizado si es



inferior a ciertas cantidades; al igual que para algunos accidentes si el autor informa a la policía en un cierto plazo.

En Bélgica, la autoridad que efectúa la prosecución puede proponer al delincuente la posibilidad de reparar el daño al orden social. El magistrado organiza un encuentro entre el delincuente y su víctima e invita al autor a reparar los daños si la víctima está de acuerdo. Este tipo de medida es una respuesta rápida a una delincuencia leve pero a menudo socialmente insoportable debido a su repetición.

Francia se ha comprometido fuertemente en la descentralización de la justicia bajo la forma de «casas de justicia y de derecho». Estas estructuras reúnen servicios muy variados como la aplicación de penas, los servicios para menores delincuentes, los servicios de consejos jurídicos, la ayuda a las víctimas e igualmente los servicios del procurador que puede ejercer confrontaciones entre delincuentes y víctimas. Estas «casas de justicia» se establecen en los barrios pobres y situados muy lejos del tribunal. Se establecen en concertación con la municipalidad que participa en el financiamiento de su creación y de su funcionamiento. En la actualidad existen casi un centenar.

El Ministerio de la Justicia en Holanda, a través de un proyecto sobre la justicia vecinal, se ha comprometido en dicha descentralización y una de sus primeras experiencias se implementa en Rotterdam. Actualmente hay cinco experiencias realizadas bajo formas de estructuras que ofrecen asistencia jurídica y mediación de los conflictos.

6. El reino de los procuradores. Otra orientación de nuestros sistemas de justicia es la aparición o la consolidación de una figura a mitad de camino entre la justicia y la policía: el procurador. Los países de derecho anglosajón lo han introducido poco a poco. Los países de derecho napoleónico le han otorgado cada vez más poder. Situado en una posición que le permite evaluar tanto el nivel de actividades de los tribunales como el de la policía, los procuradores han adquirido un poder de orientación, de selección de pleitos y progresivamente un poder de decisión bajo el pretexto de no entorpecer los jueces con pequeños pleitos. Poco importa su estatuto de independencia, su flexibilidad funcional los convierte en pieza indispensable al buen funcionamiento del sistema de justicia criminal.

En Alemania, el «*Staatsanwalt*» puede en acuerdo con la corte imponer una caución a la condición de pagar los daños, proponer una donación, un trabajo para la comunidad o una ayuda a alguien. Casi el 47% de los pleitos son ya tratados por el procurador. El procurador francés tiene estos mismos tipos de poderes autónomos del juez titular. El «*Crown prosecutor*» de la Gran Bretaña supervisa el sistema de la «*caution plus*» entregada por la policía y que representa casi el 25% de la criminalidad elucidada.

Los procuradores se convierten en asociados de otras instituciones que intervienen en los asuntos de criminalidad, y se implican en la definición de políticas de prevención. Se convierten en asociados de organismos locales de reducción de la criminalidad y en

asociados de las autoridades locales. Esta evolución se acelera tanto bajo el efecto de la pequeña criminalidad como de la criminalidad más organizada. Las nacientes políticas europeas de coordinación de políticas para enfrentar la criminalidad organizada contribuyen igualmente al auge del procurador en los escenarios nacionales e internacionales<sup>12</sup>.

### **3.3.3 Hacia la justicia de proximidad y de asociatividad**

El término de «justicia de proximidad» comprende las medidas tomadas tanto para acelerar los procedimientos simplificándolos como para facilitar el acceso de los pequeños litigios al aparato de justicia. Descentralización de la justicia o constitución de lugares de un nuevo tipo donde se encuentran reunidos especialistas en ciertos litigios, como la violencia contra las mujeres o los delitos de vandalismo y las incivildades que alteran la calidad de vida en la ciudad. Puede o no haber jueces presentes; los procuradores en cambio están siempre ahí como también algunos mediadores

En el mismo espíritu, ciertas formas de justicia cercanas a los habitantes y a sus costumbres son cada vez más reconocidas aunque marcan una ruptura con los esquemas oficiales. Así en el seno mismo de la justicia francesa, la justicia ejercida en Polinesia o en Nueva Caledonia tiene en cuenta los apremios materiales e igualmente algunas costumbres locales. Nueva Zelanda y Canadá han trabajado especialmente este problema para tener en cuenta las formas de justicia anteriores propias a sus etnias tales como el «*Yukon family court*» que respeta las formas indias de la discusión, como el círculo.

La especialización de ciertas formas de justicia alrededor de pleitos particulares constituye otra de los temas de investigación internacional. La institución del «*drug court*» o de la «*chambre de la famille*» apunta a calificar mejor los interventores en especial a los jueces con la esperanza de tener un mejor seguimiento de los casos y por lo tanto una mayor eficacia.

La reorganización de las justicias de menores se realiza buscando una mayor flexibilidad y adaptabilidad a las situaciones concretas.

Gran Bretaña creó 154 equipos multidisciplinarios establecidos para las autoridades locales (*Youth offending teams*) con la participación de la policía, de los agentes de probación, de los servicios sociales, de educación, de salud y de otros agentes locales. Estos equipos tienen como función coordinar las intervenciones locales dirigidas a los jóvenes, dar indicaciones a los tribunales, administrar las penas en provecho de la comunidad, supervisar las salidas de prisión y asegurar todas las tareas inherentes al trabajo de probación. El principio de funcionamiento de estos equipos es que aquel socio participante que está mejor situado para dar una buena respuesta en una situación dada y

en un momento determinado, debe recibir el mandato de los otros para actuar. No existe ninguna jerarquía al interior del equipo.

En Portugal la comisión de protección de niños y de jóvenes establecida en cada municipalidad y compuesta de representantes de diversas instituciones<sup>13</sup> interviene cada vez que los servicios de prevención no pueden actuar de manera eficaz.

La justicia de proximidad realiza una labor básicamente reparadora y mediadora entre la víctima y el autor de los hechos como el programa «*Halt*» en Los Países Bajos que facilita el encuentro entre la víctima y los menores (12 a 18 años) autores de los actos antisociales. Este procedimiento se hace en la policía. Se ofrece a los jóvenes la posibilidad de pedir disculpas realizando trabajos de reparación o equivalentes.

Otras experiencias parten del principio de que el peso de la institución judicial es demasiado fuerte e inadecuado para un cierto número de situaciones.

En Northamptonshire (Gran Bretaña), una estructura multi asociativa ha sido creada para enfrentar a los jóvenes delincuentes reincidentes. Esta estructura funciona en los barrios pobres e interviene en nombre de cuatro principios: la justicia no es la mejor respuesta, la mayoría de los delincuentes poseen un potencial de cambio, hay más probabilidad de éxito si todos los agentes involucrados reagrupan sus esfuerzos y, finalmente, es necesario tratar de mantener las personas dentro de sus comunidades y por lo tanto trabajar con ellas. Para cada infractor se construye un plan de intervención utilizando todos los recursos de la asociación al igual que de la comunidad. Este plan se propone en una entrevista entre la víctima y el delincuente.

En Finlandia, a partir de una experiencia en la ciudad de Vantaa, se ha implementado un sistema de mediación en cada ciudad. La actividad de mediación hace parte de la actividad comunal y por lo tanto está financiada por las autoridades locales. Los mediadores son ciudadanos voluntarios. Ellos reciben una formación local y nacional. Los dos tercios de las mediaciones son aceptadas y ejecutadas. Las medidas propuestas son a menudo de orden financiero, pero también a menudo se propone un trabajo de desarrollo comunitario.

Otro ejemplo es de Francia, donde algunas municipalidades han puesto en marcha un sistema de «medida de compensación con carácter educativo» para los jóvenes autores de actos de vandalismo. Los jóvenes con sus padres son convocados por el alcalde y reciben una advertencia y la obligación de un trabajo en provecho de la comunidad. Al finalizar su tarea se les otorga un certificado. Estas experiencias se hacen bajo el control de la justicia.

Recurrir a todas las formas de conciliación, de mediación y de arbitraje apacigua las relaciones del entorno social. Tienen además un significado comprensible para el entorno

social y para las víctimas que puede permitir la disminución del sentimiento de inseguridad. Son respuestas pertinentes a un cierto número de comportamientos antisociales. Estas formas de regulación de conflictos recurren a normas que gozan de un gran prestigio, superior al de la ley oficial acusada de ser abstracta e incomprensible.

### **3.3.4 Mediación alternativa**

En Italia, el código de procedimiento penal para menores promulgado en 1988 ha introducido el concepto de reparación del daño y de reconciliación con la parte perjudicada en el cuadro del proyecto de institucionalización de la prórroga con puesta a prueba.

Al inicio, esta indicación tuvo una aceptación formal y fue aplicada en forma simbólica dado que la reparación fue considerada como una indemnización a la sociedad por el perjuicio causado por la infracción. En consecuencia, la reparación ha sido concretizada en el cumplimiento de un trabajo que el menor realiza en provecho de la colectividad o con un organismo de voluntariado según los acuerdos y los programas convenidos.

La posibilidad de un encuentro directo con la parte afectada, a través de un proceso de mediación, ha sido implementada en forma de experimentación local gracias a la colaboración de los Servicios de Justicia para Niños y de los Servicios a las Colectividades Locales, bajo la tutela de la autoridad judicial para menores.

Carentes de una definición de mediación penal desde el punto de vista legislativo, atribuyendo competencias, recursos y formalizando sus efectos en el contexto del proceso penal, las experimentaciones actuales apuntan a integrar las competencias y los recursos del sistema penal y del sistema social.

A nivel de la organización, los experimentos en razón de su carácter institucional, se realizan a través de la estipulación de protocolos de entendimiento entre el CPM, la región, la provincia y la municipalidad permitiendo de definir los compromisos respectivos, en términos de recursos económicos y de personal.

La mediación ha sido utilizada en numerosas regiones de Suecia. Desde hace un año y medio, el gobierno ha dado el mandato al Consejo Nacional de Prevención de iniciar y de evaluar proyectos de mediación. El consejo presentó un informe en marzo del 2000: más de la mitad de los delitos que condujeron a una mediación eran hurtos o daños a la propiedad ajena. Un tercio de los delincuentes tenían menos de 15 años, es decir, en edad inferior a la responsabilidad criminal. En abril de 1998, una comisión investigadora fue nombrada para estudiar la mediación, las formas, sus funciones y su estatuto según el sistema judicial. Este trabajo se apoyó en la evaluación de los proyectos realizados por el Consejo Nacional de Prevención del Crimen.

Dinamarca implementó en 1997 un nuevo programa experimental de resolución de conflictos: la mediación penal. Ha sido aplicada en un territorio que reagrupa a 395.000 habitantes en 19 comunas. El Consejo Nacional de Prevención del Crimen tiene mandato del Ministerio de la Justicia para implementar y evaluar esta experiencia piloto prevista desde mayo de 1998 hasta junio de 2002.

Las sesiones de resolución de conflictos apuntan a ayudar a las víctimas a superar sus frustraciones y angustias además de poner al delincuente frente a sus responsabilidades a fin de disuadirlos de reincidir.

Este programa de mediación no es una sanción alternativa, sino complementaria. El hecho de participar no dispensará al delincuente de un proceso judicial pero podrá ser tomado en cuenta en la elección de la pena.

Desde mayo de 1998 hasta fines de 1999, 38 casos fueron objeto de una mediación, a través de sesiones de resolución de conflictos. Estos casos conciernen crímenes violentos, pero también actos de vandalismo, robos de autos, robos con fuerza, e incidentes violentos en fiestas o discotecas. Muchos delincuentes estaban bajo los efectos del alcohol al momento de perpetrarse los hechos. Durante el mismo período, los mediadores trataron 79 casos que no pudieron resolverse por mediación.

### **3.3.5 Los objetivos de la coalición judicial**

El conjunto de estas experiencias está marcado por la creación de una coalición que apunta a la necesidad de reagrupar a todos los servicios e instituciones capaces de aportar a la solución de un problema. Es claro que, la sanción penal debe ser acompañada o desencadenar un proceso de socialización, único medio capaz de evitar la reincidencia.

Todos los planes de modernización en Europa tienen tres objetivos comunes:

- Buscar que la justicia esté más al alcance de las víctimas, de los ciudadanos y que tome mejor en cuenta los pequeños conflictos de la vida cotidiana.
- Aumentar la rapidez de la respuesta de la justicia.
- Multiplicar los recursos a otras formas de regulación de conflictos, como la mediación.

Estos tres ejes se reúnen en un cierto número de países. El denominador común: estar más abierto la escucha de las personas y dar una respuesta a la enorme masa de actos incívicos (“incivilidades”) y de pequeños delitos a los cuales el sistema de justicia criminal no otorga más respuestas desde hace años.

### **3.4 LAS SANCIONES Y LA PRISIÓN**

El principio que orienta al sistema de sanciones es individualizar la pena, tener en cuenta las particularidades de la persona para facilitarle su reinserción en el seno de la comunidad, y para descartar las condiciones psicológicas, sociales y económicas que la condujeron a separarse momentáneamente de la comunidad cometiendo dicho acto. Este principio supone encontrar un equilibrio entre la legítima demanda social de sanción y el porvenir de la persona.

Ésa es la utopía. Pero otra es la realidad: las sanciones se han desarrollado considerablemente en cantidad, se han diversificado muy poco, han perdido incontestablemente su sentido. El aumento considerable de leyes penales, la mala administración de los aparatos que dictan las sanciones, la crisis de legitimidad de una forma de ejercicio del poder o de la preservación de las normas de convivencia social, son algunas de las causas de esta inflación y de esta pérdida de sentido de la sanción.

Los mediocres resultados alcanzados por nuestros sistemas, medibles a través de las tasas de reincidencia o de reiteración<sup>14/15</sup>, pueden encontrar su explicación en dos constataciones: la prisión sigue siendo la base del sistema de la sanción y ésta omnipresencia constituye un *handicap* para imaginar otras sanciones más flexibles a aplicar, más apropiadas a los intereses de las víctimas y a la evolución del autor de los hechos.

#### **3.4.1 La prisión**

El «*Global Report*» de Naciones Unidas<sup>16</sup> constata que el recurso a la prisión tiende a aumentar regularmente pero, más importante, que no obedece en absoluto a la naturaleza de los sistemas legales y de su organización, no tiene nada que ver con el nivel de criminalidad de los países y, finalmente, no tiene relación con el nivel de desarrollo económico.

¿Cuál es la clasificación actual de los países en relación a la encarcelación? Según las cifras del Consejo de Europa recogidas cada año, y retomadas por el Home Office que incluye a otros países<sup>17</sup>, el número de detenidos por cada 100.000 habitantes es de 87 en promedio para la Unión Europea. Inglaterra, Portugal, Escocia y España encabezan esta clasificación. Recordamos que Portugal y España tienen la tasa más baja de criminalidad. Si la media de la Unión Europea era a fines de siglo de 87, la de la Europa del Este era de 180, dejando aparte Rusia con un ratio de 729 (la de Estados Unidos es de 685).

### ***¿A quién se encarcela?***

La mayor parte de las personas encarceladas pertenecen al grupo etáreo entre 16 y 27 años, en su mayoría son analfabetos y sin diploma profesional. Estudios aún parciales en Alemania e Italia vienen a corroborar las constataciones francesas efectuadas sobre una población de 2 mil 300 personas que ingresaron a la prisión, y determinan que el 55% sufre de uno o varios problemas psiquiátricos de los cuales el principal es el sobre desarrollo de la agresividad y de la cólera<sup>18</sup>.

El Reino Unido ha registrado más de dos síntomas graves en el 70% de los hombres detenidos<sup>19</sup>. Esta situación se debe en parte a la orientación de los servicios psiquiátricos que intervienen mucho más en medio abierto, y la prisión reemplaza poco a poco a los centros psiquiátricos. A estas situaciones individuales deplorables viene a agregarse el *handicap* de la sobre ocupación de las cárceles. Lo que tiene como efecto inmediato el aumento del clima de tensión al interior de la prisión.

La prisión representa sobre todo una solución de mal menor. Es indispensable en los casos graves, en especial de violencia o donde los casos ponen en juego daños sociales considerables. Pero es poco utilizada en esos casos: el 77% de personas que ingresan en prisión en Gran Bretaña lo hacen por delitos no violentos.

### ***La prisión como escuela de violencia***

El Observatorio instalado por el Centro Internacional de Estudios Penitenciarios basado en Londres<sup>20</sup>, nos entrega la tasa de sobrepoblación en todas las prisiones de Europa. La mayoría de los sistemas penitenciarios están sobrepoblados, la media es de 1.5 detenidos por un lugar. Esta tasa de sobreocupación, además de la falta de confort de los detenidos, expresa el fracaso abierto del principio de reinserción que justifica la pena. El equipamiento nunca es suficiente para acompañar la reinserción, lo que explica en parte la alta tasa de fracasos en el proceso de rehabilitación.

Según Silvia Casale, Presidente del Comité Europeo de Lucha Contra la Tortura: «el problema más grave es la sobreocupación de las prisiones y es generalizado. De repente, las condiciones se empeoran incluso cuando son buenas en un comienzo, esto es válido para el espacio, la higiene y la comida. Esto genera presión y violencia, por ende más inseguridad». La prisión sigue siendo una escuela de violencia. Y esta violencia es generada por la institución.

### ***Querida y cara<sup>21</sup> prisión***

El argumento del costo financiero de la prisión tiene poco peso para limitar los recursos del encarcelamiento. El liberalismo en marcha en ciertos países no ha enfrentado el problema en todos sus aspectos. Se puede estimar según las Naciones Unidas, en 150

mil dólares el costo de un detenido, lo que puede ser considerado como equivalente al costo de un policía equipado; y este costo no puede más que aumentar con el alargamiento de las penas. En Inglaterra, la «*Howard League*» estima el costo de un detenido en 500 libras esterlinas por semana y el costo de una nueva prisión equivalente al de un hospital de distrito. El estado de California, Estados Unidos, consagraba el 18% de su presupuesto a las prisiones y menos del 1 % de su presupuesto a la enseñanza superior en el 2002.

La privatización de prisiones ha sido vista como una solución a esta carga financiera. Tiene muy poca aplicación en Europa; los problemas de rentabilidad de la estructura ligados a la garantía de un aprovisionamiento regular de detenidos no hacen parte de la cultura del sistema de justicia criminal.

Sin embargo, la construcción de nuevas prisiones está en la agenda de casi todos los gobiernos.

### **3.4.2 Alternativas a la prisión**

Los resultados mediocres obtenidos por nuestros sistemas de rehabilitación, medidos por la tasa de reincidencia o de reiteración, encuentran en gran parte su explicación en una constatación: la prisión permanece como el pilar central de la justicia criminal y por ende como la base del sistema de la sanción. La existencia de la prisión y la facilidad con la cual se puede enviar las personas compromete los esfuerzos desplegados para dar toda su eficacia a las pocas otras sanciones, más flexibles, que se adaptan mejor a los intereses de la víctima y a la evolución del autor de los hechos, para multiplicarlas y aún para imaginar otras.

En Francia, en el 2001, de entre más de 580 mil juicios, solamente 60 mil han tenido penas alternativas, de entre las cuales sólo 10 mil correspondieron a un trabajo comunitario. La existencia en último recurso de la cárcel no aporta el estímulo necesario al marco de las sanciones alternativas.

La relación adulto con joven delincuente no puede establecerse sobre la posibilidad de eliminar al otro del diálogo, en el peor de los casos es el reemplazo, la sustitución, pero no la eliminación. La existencia de la prisión recuerda siempre esta posible eliminación. Por eso, la fuerza de las sanciones alternativas se encuentra limitada a los ojos de los beneficiarios.

Una política voluntarista debería permitir la limitación de los recursos a la prisión. Andrew Coyle, Director del Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, señala algunos ejemplos a este voluntarismo. «En Dinamarca, el número de prisioneros ha sido casi constante en los últimos 25 años. Esto es debido a que actualmente el país ha implementado el principio de reconocimiento internacional del uso de centros de custodia



sólo cuando es estrictamente necesario. Para alcanzar este objetivo, las políticas que conciernen las sanciones han sido revisadas regularmente, por ejemplo, con respecto a los conductores en estado de ebriedad y las ofensas pequeñas a la propiedad y también las alternativas a la prisión han sido incrementadas. Durante un período similar, Finlandia ha logrado de una manera determinada reducir su población carcelaria y lo ha logrado sin un aumento notorio en las tasas de los crímenes. En muchos países de Europa del Este una variedad de alternativas a la prisión ha sido incluida en la legislación. Estas alternativas son apropiadas para las necesidades de la región. Lo que se requiere es motivar al poder judicial para usar estos mecanismos y apoyar a la administración para asegurar su implementación adecuada<sup>22</sup> ”.

Las sanciones alternativas son principalmente fundadas sobre la promesa de no reincidencia (en base a la palabra) con medidas que acompañan a dicha promesa. Las obligaciones impuestas tienen en consideración las condiciones psicológicas, sociales y financieras de la persona. Y sobre todo, ellas se adaptan de acuerdo a la evolución de la persona.

Pero es necesario reconocer que la utilización de sanciones alternativas a la cárcel no hace disminuir las penas de prisión. Porque ellas se aplican a menudo a personas a las cuales tal vez no se les habría aplicado ninguna sanción. Y esta constatación es muy reveladora del aumento del peso del aparato de seguridad en la mayoría de los países.

La búsqueda de la personalización de la pena está sólo en sus inicios. El principio proclamado al día siguiente de la guerra por los criminólogos europeos (entre los cuales algunos habían conocido personalmente el encarcelamiento político) ha aportado una diversificación indiscutible a las medidas penales, en especial para hacerse cargo de ciertas adicciones o enfermedades; pero las situaciones sociales, familiares y económicas de las personas siguen aún ampliamente ignoradas.

La declaración final del congreso de Naciones Unidas de Viena corre el fuerte riesgo de permanecer largamente sin efecto: «nosotros nos comprometemos a trabajar en forma prioritaria a contener el sobrepoblamiento carcelario y a limitar el aumento del número de personas encarceladas antes y después del juicio, favoreciendo el recurso a medidas seguras y eficaces de sustitución a la encarcelación adaptadas a las circunstancias<sup>23</sup> ”. La declaración anterior del Congreso del Cairo era más afirmativa. Ella comprometía a los estados a reducir el número de detenidos. Ahora, nosotros nos conformamos con reducir el hacinamiento carcelario.

#### **4. LA SEGURIDAD AL PRECIO DE LA COALICIÓN**

El ingreso en la época de la coalición por parte del sistema de justicia criminal es considerado a la vez como una búsqueda de eficacia y un esfuerzo por disminuir los costos del funcionamiento del sistema. Pero esta búsqueda es similar también a las

evoluciones verificadas en otros sectores del estado, como los sectores de la educación, de la salud y de la capacitación. La interdisciplinariedad y la transversalidad de diferentes niveles del gobierno son los ejes de las reformas del estado.

Pero estas reorganizaciones para tener valor deben ser emprendidas a partir de problemas que deben ser resueltos, a partir de necesidades explicitadas por la población. Es así como las acciones de prevención se conciben cada vez más como respuestas colectivas a la criminalidad.

#### **4.1 UNA COALICIÓN ORIENTADA HACIA LA POBLACIÓN**

Se realizan esfuerzos particulares focalizados sobre algunas categorías de la población más afectadas que otras por la inseguridad. Esta preocupación no debe conducir a una especialización exagerada de las acciones, sino que debe hacer tomar conciencia que la desigualdad frente a la inseguridad es importante y que no considerarla -practicando una discriminación positiva- puede conducir a reforzar las discriminaciones y el sentimiento de injusticia que prueba la población.

##### **4.1.1 La violencia contra los jóvenes/la violencia de los jóvenes**

En un contexto de precarización de la situación de los jóvenes: vagabundeo, desocupación, problema de vivienda de los jóvenes, marginación por el fracaso escolar, etc., cabe reconocer que la violencia contra los jóvenes es masivamente causada por los adultos.

Las violencias sexuales son las más frecuentes. Los niños víctimas de violencia y de abusos sexuales se cuentan por millones a través del mundo. Desgraciadamente, la mayoría de los casos permanecen no denunciados, por miedo, por presión familiar. Muy pocos casos llegan hasta la justicia para ser juzgados. La denuncia a menudo se realiza por una persona ajena a la familia o gracias a confidencias de una víctima en vía de emancipación

En Helsinki, Finlandia, las escuelas de la ciudad han sido dotadas de antenas médico-sociales. El personal de estas antenas, sobre todo los profesores, han sido formados para detectar los signos de malestar de los niños. Al mismo tiempo, una sensibilización por parte de personal especializado en niños ha sido realizada. La dificultad está en poner en confianza a los niños frente a los adultos, ya que al mismo tiempo se les enseña a tomar precauciones en sus relaciones con los adultos.

La prostitución infantil se desarrolla fuertemente en todos los países<sup>24</sup>. Junto al robo y la droga, la prostitución es el caso más frecuentemente presentado para convocar a niños frente a los tribunales europeos. Bélgica conoció un episodio de pedofilia que ha dejado al descubierto la amplitud del problema. La Conferencia de Estocolmo, realizado entre 8 y 10 de septiembre de 1998, sobre la violencia sexual contra los niños fue curiosamente la

primera conferencia internacional organizada sobre este tema, a pesar que los circuitos turísticos basados en la prostitución infantil sean muy antiguos.

La calle se convierte en el escenario principal de la vida de muchos jóvenes. Un cierto número de jóvenes provenientes de países del Este duermen en los *campings*, sin documentos de identidad viviendo sólo de robos y de tráfico de drogas.

Es necesario señalar que la gran criminalidad utiliza cada vez más jóvenes, para asegurar ciertas funciones en la organización del crimen.

Jóvenes contra jóvenes: los jóvenes son las primeras víctimas de la violencia callejera y, más aún, de aquella que se produce en las escuelas. Las niñas adhieren cada vez más a la violencia. La violencia de los preadolescentes llama la atención; ella se ejerce en un mismo grupo y su cuadro privilegiado es la escuela. Tal vez descubriremos lo que nunca se ha querido ver y que hace caer un mito fácil: aquél del niño resguardado, sin problemas ni preocupaciones. Hace algunos años, un estudio italiano analizó el recorrido entre la escuela y la casa de niños pequeños y constató que estaban sembrados de miedos y de amenazas. Una gran parte de esta violencia es primeramente verbal, insultos a menudo como si fuera un ritual de integración, pero no constituye un exorcismo suficiente para impedir la violencia física. El ingreso cada vez más precoz a la delincuencia es patente y la utilización de la violencia y de la intimidación es creciente.

La policía española habla de «tribus urbanas» que se caracterizan por generar líderes juveniles que roban con violencia en las tiendas, intimidan con arma blanca y practican el vandalismo contra los equipamientos públicos. La vida de estas tribus es marcada regularmente por rivalidades entre ellas para afirmar su territorio. Los deportes como el fútbol o el básquetbol son pretextos para la violencia colectiva. Cada fin de semana se exhiben concentraciones de jóvenes en las discotecas y sobre las vías públicas con consumo de alcohol, de drogas, de *ecstasy* y manejo peligroso.

Estas violencias igualan sólo a la indiferencia y a la pasividad de los adultos. Esta pasividad o esta tolerancia pasiva se acompañan de un reproche implícito en relación a los jóvenes a propósito de la «impunidad» que la ley permite. Lo paradójico es que al mismo tiempo que el país adopta la convención de derechos del niño, el conjunto de los sistemas legales implementan medidas cada vez más represivas.

Los jóvenes tienen miedo, los adultos aún más y la opción tomada es sólo la negativa a escuchar el miedo que experimentan los jóvenes. Este rechazo a dar espacio para que se exprese el miedo de los jóvenes, acentúa el carácter explosivo de dicho temor. Miedo de los niños más pequeños de ser reenviados, miedo de la violencia de los otros niños sin protección de los adultos.

Sin embargo, algunas iniciativas existen para luchar contra estas tendencias:

En Escocia, el «*Scottish Community Education Council*» ha lanzado una iniciativa para hacer participar a los jóvenes en la toma de decisiones que les concierne. El «*connect youth*» parte del principio que los jóvenes no son el problema, sino que son parte de la solución y que conviene considerarlos como asociados. Esto se traduce en iniciativas sostenidas en el campo de la formación para iniciarlos en los mecanismos de las políticas públicas, en la asignación de soportes financieros para sus iniciativas, en la multiplicación de foros locales y regionales, en la creación de consejos permanentes locales de jóvenes. Es así como en la ciudad de Glasgow se ha establecido un foro de la juventud que es consultado sobre todas las cuestiones que interesan a los jóvenes; los servicios municipales y los consejeros locales se han acostumbrado a trabajar con dicho foro. Una de las primeras acciones ha sido un trabajo de relación con la policía para tratar de disipar los malentendidos sobre las intervenciones policiales.

La transmisión cultural del adulto hacia los jóvenes se ha debilitado considerablemente. Además, la transmisión no es más social ni generacional sino esencialmente privada (familiar). Las pocas transmisiones concernientes a lo social se efectúan entre pares y son las transmisiones de fracasos, en razón del estado del mercado del trabajo. Esta transmisión dispersa, engendra culturas de resistencia muy negativas en relación a los adultos.

#### **4.1.2 Las mujeres**

Los datos estadísticos tal como lo codifican generalmente los sistemas de justicia criminal ocultan o deforman la realidad. La experiencia que tienen las mujeres sobre la violencia es mal conocida por diversas razones evocadas por las organizaciones no gubernamentales como también por las personalidades políticas y científicas<sup>25</sup>. Cuatro elementos son especialmente esclarecedores:

1. El análisis criminológico de la violencia otorga una importancia preponderante a la esfera pública e ignora, aun muy a menudo, los lazos entre seguridad del espacio público y seguridad del espacio privado. Esta situación impide entender porqué los hombres están más presentes en las estadísticas de la criminalidad mientras las mujeres experimentan más fuertemente el sentimiento de inseguridad, cualquiera sea su estatus social, su edad o su origen.

2. Las violencias domésticas tanto sexuales como físicas están fuertemente asociadas al secreto, a la vergüenza, a la soledad. Las mujeres tienen buenas razones de temer represalias y nuevas violencias si ellas denuncian o resisten. El grupo de especialistas autores del Informe para el Consejo de Europa en 1997 había ya insistido sobre el hecho de que las estadísticas oficiales jamás pueden ser tomadas como una estimación fiable del problema, y que es necesario quebrar el tabú o el silencio escondido y crear un «clima de confianza» en el cual las mujeres puedan enunciar sus miedos y afrontar a su agresor.

3. Las políticas de prevención y de tratamiento de la delincuencia y de la violencia se centran sobre el agresor y muy raramente sobre la víctima (a pesar de los progresos incontestables en este aspecto en la mayor parte de los países de la Unión Europea, debido especialmente a la acción de las ONGs).

En Edimburgo, Escocia, la municipalidad en colaboración con todas las asociaciones de mujeres de la ciudad lanzó una campaña de sensibilización y de información a propósito de las violencias físicas y sexuales experimentadas por las mujeres y los niños teniendo como objetivo «cero tolerancia». El objetivo de esta campaña era mostrar que esas violencias existen, que tienen un carácter penal y que se debe promover campañas nacionales, e incluso europeas, sobre estos temas.

Esta campaña usó afiches en toda la ciudad, utilizando soportes poco tradicionales, como paneles en estadios, teatros y taxis. Una consulta preliminar a mujeres fue organizada para validar los mensajes y una comisión de ética dio su aval, para evitar toda imagen o todo texto demasiado chocante.

Luego de esta campaña, la ciudad procedió a realizar estudios sobre la inseguridad de las mujeres y sobre la calidad de servicios destinados a las mujeres.

### ***Una violencia en el espacio privado***

La violencia contra mujeres en el espacio doméstico y laboral comienza a ser mejor reconocida en algunos países, especialmente por las autoridades locales que tienen que arreglar problemas sociales y sanitarios ligados a dicha violencia. Pero el silencio de las mujeres es aún muy fuerte y la sordera de las autoridades, a menudo considerable.

En 1996, el Ministerio del Interior Británico<sup>26</sup> estableció que la violencia doméstica representaba un cuarto del conjunto de la criminalidad violenta, que 44% (cifra seguramente subestimada) de las agresiones contra las mujeres concernían la violencia doméstica y que nueve de diez veces el agresor era un hombre bien conocido por la víctima, a menudo es el marido (50% a 68% de los casos), seguido por la pareja actual o anterior. En contraste, sólo el 12% de las agresiones denunciadas contra un hombre concernían la violencia doméstica y 50% de los autores era otro hombre de la familia y 6% correspondía a una mujer.

Las estadísticas del Ministerio del Interior Británico mostraron que entre 1990 y 1994, casi la mitad de las mujeres víctimas de homicidio en Inglaterra y en el país de Gales, (casi 100 mujeres por año) fueron asesinadas por su pareja o ex- pareja, contra el 6% de hombres víctimas.

Esta criminalidad doméstica permanece insuficientemente denunciada y la intervención de la policía es generalmente ineficaz (un estudio en Inglaterra y en el país de Gales, publicado en 1997, muestra que casi todas las mujeres asesinadas por su esposo o

pareja habían denunciado con anterioridad a la policía incidentes de violencia). Los estudios revelan que en el momento en que las mujeres son más vulnerables es el momento en el cual enfrentan la violencia. Más de un tercio de las mujeres que tratan de separarse de sus parejas pueden tener experiencias de amenazas, seguimientos y agresiones. Lo que podría explicar que la violencia no se concluye generalmente con la separación.

La suma de los elementos recogidos por el Observatorio Europeo sobre la Violencia contra las Mujeres (hoy día el Policy Action Center), bajo la conducción del Lobby Europeo de las Mujeres (European Women Lobby -EWL), muestra que las mujeres tienen buenas razones para tener miedo de ser víctimas de una agresión cometida por un hombre con el cual tienen o han tenido relaciones muy cercanas. En efecto, una mujer de cada cinco dijo haber sido ella misma la víctima de crueldad mental o haber sido amenazada de violencia física, o haber realmente conocido la violencia física, la violencia sexual o una violencia contra su animal de compañía o sus bienes; y que 11% de mujeres han experimentado realmente la violencia física y/o sexual.

Un análisis por el EWL de las estadísticas nacionales de 15 países de la Unión en 1999<sup>27</sup> muestra un crecimiento de la criminalidad contra las mujeres, que indicaría un aumento del reconocimiento social de la violencia doméstica.

### ***Una violencia en el espacio público***

El mismo análisis de las estadísticas nacionales de los países de la Unión por el EWL señala igualmente que la violencia contra las mujeres no está confinada al espacio privado doméstico.

La violencia contra las mujeres en el espacio público permanece desconocida, pero algunas investigaciones comienzan a realizarse en ciertas ciudades donde un enfoque de género ha sido incorporado. Dos factores han contribuido fuertemente a este enfoque: las organizaciones de las mujeres y las nuevas políticas locales de seguridad urbana centradas sobre el sentimiento de inseguridad, y el involucramiento de los habitantes.

Los estudios de «*SecuCités Mujeres*»<sup>28</sup> del FESU muestran en realidad una gran disparidad entre las ciudades con respecto a los datos disponibles sobre la inseguridad de las mujeres. Algunas saben muy poco y otros tienen acceso a estudios de victimización y cuenta con datos confiables que incorporan un enfoque de género. Pero las “marchas exploratorias”<sup>29</sup>, así como los grupos de discusión organizados por las ONGs en las seis ciudades del estudio, llegan a la misma conclusión: la inseguridad real, temida o potencial, restringe la libertad de movimiento y la independencia de las mujeres.

En Dusseldorf, Alemania, para ayudar a superar este miedo, la oficina de las mujeres de la municipalidad ha implementado un servicio de taxis nocturnos. Este servicio funciona en coordinación con la red de transportes públicos y las mujeres pueden llamar un taxi

desde el bus o desde el paradero del *tram* para terminar su trayecto hacia su domicilio en taxi. El taxi es gratuito para las mujeres y las compañías de taxi han aceptado un precio muy reducido pagado por las municipalidades. La iniciativa ha encontrado gran éxito y se ha notado una utilización cada vez más tarde de los taxis, lo cual puede significar beneficios económicos importantes para los lugares de esparcimiento.

#### **4.1.3 Los inmigrantes**

Los movimientos migratorios están ligados a la historia de Europa. Sin embargo, han generado siempre dificultades con las poblaciones locales. Estas dificultades aumentan en los períodos de crisis económicas y sociales. El extranjero es percibido como una amenaza para el equilibrio de las comunidades. La competición por el trabajo, por el ejercicio de los derechos a la vivienda y a la salud, es resentida como amenaza para el ejercicio de los plenos derechos de los nativos. Además, se atribuye a los migrantes una gran parte de la criminalidad. Cuando a esta inquietud vienen a agregarse motivaciones que se apoyan en razones étnicas y raciales - y el hecho que algunos movimientos políticos encuentran su legitimidad haciendo prosperar estas inquietudes-, el equilibrio democrático de nuestras sociedades está seriamente amenazado. Algunos países, como Alemania, conocen movimientos extremistas cuyas acciones originan numerosas víctimas. Pero muchos otros países conocen un racismo latente que a veces se exprime en formas menos violentas. La práctica de los deportes y, en especial del fútbol, es un lugar privilegiado de la expresión de esta criminalidad. Las prácticas y los actos racistas manchan actualmente las manifestaciones deportivas, tanto a nivel local como en encuentros internacionales, amenazando la práctica misma y la asistencia a dichos eventos.

El rechazo de las comunidades locales a la creación de centros de acogida para los refugiados, existe en toda Europa. En Alemania esta oposición puede traducirse hasta en ataques físicos, pero el hecho que estos rechazos sean comunes a toda Europa muestra la necesidad de políticas coordinadas entre los Estados, tanto para decidir las políticas comunes de acogida como las políticas de inserción. Esta necesidad se impone aún más cuando grupos étnicos son particularmente afectados por el rechazo, como es el caso de los Gitanos.

La reactivación económica de Europa y el envejecimiento de su población parecen justificar el acuerdo de los expertos para prever la necesidad de abrir más ampliamente las fronteras de la Unión Europea. Esta abertura se hará en gran parte en beneficio de los países de Europa del Este. Ello constituye un punto de acuerdo entre todos los países.

Para facilitar la integración de las personas a las cuales se les ha aceptado su ingreso en el territorio, se requieren políticas globales en las cuales la problemática de la criminalidad es un componente.

No se puede negar que todos los sistemas de justicia criminal conocen una sobre representación de inmigrantes. Tanto en Francia como en Italia la proporción de extranjeros en la población carcelaria aumenta constantemente (más del 30% en Francia). La precariedad de la situación legal del extranjero, especialmente la dificultad para establecer su domicilio, estimula su detención por la policía. Se conoce ahora el carácter criminógeno de la prisión y se teme que la criminalización de los comportamientos “desviantes” de los extranjeros favorezca su ingreso en la delincuencia y en la criminalidad.

Algunos están ligados a la condición económica, a veces miserable, o a la condición de clandestinidad de los inmigrantes. Para los hijos de aquellos ya instalados en el país desde hace varios años, se presentan a veces problemas de integración debidos tanto a las dificultades ligadas a la pertenencia a una cultura, como a dificultades culturales. Este malestar puede traducirse en una mayor vulnerabilidad al consumo de productos ilícitos, y a la participación colectiva en manifestaciones de violencia y en comportamientos predatorios.

Esta sobre representación de los inmigrantes en el sistema de justicia criminal es también atribuible a una gran focalización de la policía en esta población. Al respecto, la policía sigue la demanda social y no necesariamente una jerarquía de crímenes decididos en función de su gravedad. Pero ocuparse de estos crímenes y delitos requiere de la adaptación de los servicios de policía y de justicia.

Todas las policías han constatado que el respeto de la ley por parte de los inmigrados sería mejor asegurada si la policía fuera representativa de la composición multicultural de la población. Numerosos ejemplos muestran estos esfuerzos de discriminación positiva para alcanzar este objetivo.

La policía irlandesa ha implementado un programa, a mediano plazo, que apunta a desarrollar entre los policías actitudes positivas frente a los extranjeros. Las autoridades estiman importante que la policía desarrolle una serie de contactos con las comunidades extranjeras para conocer mejor sus formas de vida y sus reacciones. Un esfuerzo particular ha sido realizado para las personas que solicitan asilo, provenientes de países donde la policía ha jugado a menudo un rol negativo en sus vidas. La participación de la policía en campañas de sensibilización sobre el racismo debe permitir aumentar la tasa de denuncia de manifestaciones de discriminación. El conjunto de acciones es coordinado por un comité consultivo sobre el racismo y el interculturalismo, establecido en 1998.

Italia se preocupa especialmente de la sobre representación de menores extranjeros entre los jóvenes delincuentes, especialmente de jóvenes extranjeros vagabundos, a menudo en situación irregular y sin vínculo local. Usualmente, por su situación precaria, ellos están implicados en actividades de criminalidad organizada. Resulta que el 30% de los jóvenes involucrados en asuntos penales son extranjeros, y que el 70% de los menores en prisión



son extranjeros. La intervención con estos jóvenes delincuentes extranjeros es percibida como compleja, por la carencia de referencia afectiva y de recursos necesarios para la implementación de proyectos educativos eficaces. Los dispositivos de prevención en un medio abierto parecen no funcionar para los jóvenes extranjeros, que de hecho no se benefician de los mismos apoyos y servicios que los otros menores.

En algunos países es reconocida la capacidad de intervenir en el tratamiento de un problema, por parte de representantes de una minoría.

La gendarmería belga ha reclutado a asistentes de policía provenientes de las comunidades extranjeras más importantes. Muchas mujeres han sido reclutadas. Estas personas tienen su oficina al interior de la estación de policía y están encargadas de acoger a sus compatriotas cuando lo necesitan. Pueden además asistir a los policías en los encuentros con su comunidad. Su presencia permite apaciguar los conflictos inútiles que pueden surgir de una falta de conocimiento del idioma, de las costumbres o incluso de las leyes belgas. Su posición puede tener una cierta ambigüedad entre la función de mediador y de informante de la policía. Los policías que inicialmente habían aceptado mal la iniciativa, han adoptado definitivamente esta nueva función.

Se han realizados esfuerzos también para incrementar el número de trabajadores sociales y educadores provenientes de estas minorías.

#### **4.1.4 Los adultos mayores**

La población de Europa envejece. La importancia creciente de esta categoría de la población presenta problemas económicos y también sociales. El impacto sobre el funcionamiento de los servicios de ayuda y de asistencia es considerable. La sensibilidad de esta categoría de personas a los problemas de seguridad es muy importante. Los estudios muestran que los adultos mayores no son especialmente víctimas de la criminalidad, la constatación sería más bien inversa; sin embargo, los mismos estudios indican que ellos presentan un fuerte sentimiento de inseguridad<sup>30</sup>. Este sentimiento de inseguridad es más fuerte en los sectores medios y depende estrechamente de la relación de pertenencia que conserva la persona con la comunidad, la vecindad o la familia. El peso político de los adultos mayores aumenta, con el riesgo que una presión creciente pueda conducir a una demagogia en los recursos puestos a disposición.

Muchas acciones de la policía se dirigen a los adultos mayores, con el principal objetivo de enseñarles algunas acciones o precauciones a seguir frente a peticiones de personas desconocidas. Otras prácticas apuntan a establecer lazos con los vecinos más cercanos pero no solamente con un afán de seguridad sino simplemente para tratar de desarrollar lazos de solidaridad. Otras acciones intentan que los adultos mayores sean personas activas, con el fin que, sintiéndose útiles a la comunidad, reduzcan el sentimiento de inseguridad<sup>31</sup>.

Todas estas acciones apuntan a mantener a las personas ancianas en sus domicilios<sup>32</sup>. Responden a la búsqueda de mantener una población socialmente mezclada en las ciudades. En Hannover, Alemania, un servicio «de acompañantes de personas ancianas» ha sido creado en la Delegación para la condición femenina de la ciudad. Este servicio, compuesto de trabajadores sociales especialmente formados, interviene sobre los problemas de violencia relacionados con las personas mayores. Su intervención se hace a menudo a partir de centros de cuidados, de hospitales o de clubes para adultos mayores. Difunden una información para sensibilizar a las personas ancianas y su entorno sobre los problemas de violencia.

A la inversa, bajo el alero del sector privado, se construyen cada vez más residencias muy vigiladas para los ancianos. Estas residencias están destinadas a un público de ingresos altos y tienen una gran preocupación por responder adecuadamente a las necesidades de salud y de seguridad. Estas viviendas, que pueden ocupar superficies importantes, son propuestas ahora a otros sectores, evitando que se mezclen. Numerosos equipos tecnológicos de vigilancia completan la «defensa» de dichos espacios.

Los adultos mayores están igualmente expuestos a una inseguridad mucho más peligrosa, sobre la cual se disponen de pocos elementos. Esta inseguridad real resulta de violencias infligidas por su entorno. Es una violencia tanto moral como física, poco detectada por las mismas razones que se aplican a la violencia contra las mujeres: miedo a las represalias, vergüenza de la confesión, débil posición económica, son algunas de las razones.

La prioridad acordada para algunas categorías de la población debe reforzarse a través de una atención dirigida a ciertos territorios muy sensibles a los problemas de violencia y de inseguridad.

## **4.2 COALICIÓN<sup>33</sup> TERRITORIAL**

### **4.2.1 Los espacios públicos**

Los espacios públicos en las ciudades conocen manifestaciones de agresividad y de violencia cada vez más evidentes. La relación con el otro, con el desconocido, se convierte en fuente de una inquietud mayor y de inseguridad. Este miedo está ligado al espacio público.

La disminución constante de la criminalidad ligada al domicilio, en provecho de aquella ligada a los espacios públicos y a la calle, es constatada en todos los países de Europa. La tentación de resolver esta agresividad por medidas represivas o por el restablecimiento de un orden impuesto al instante, es grande. Hay que reconocer que el crecimiento de los espacios públicos no ha sido acompañado de un aumento correspondiente de personal presente en dichos ambientes. La policía es el ejemplo más evidente, pero esto también

concierno a los conserjes de inmuebles, a los educadores, a los guardias de los jardines públicos o a los empleados del transporte público. El aumento de la productividad ha provocado recortes en los efectivos de los servicios, que directa o indirectamente trabajaban en los espacios públicos.

La gestión de los espacios públicos en la ciudad se ha vuelto prioridad de las autoridades locales. La ciudad ha sido construida en base a planos de urbanismo que favorecen una abundancia de espacios grandes; una separación de las funciones de circulación, de trabajo, de tiempo libre, de una concentración de funciones comerciales en desmedro de una ocupación racional del espacio. Recurrir a los medios técnicos para administrar los espacios públicos se ha expandido largamente estos últimos años.

Gran Bretaña ha desarrollado los «*Closed Circuit Television*» (CCTV) en los centros de las principales ciudades. La operación se hace con el máximo de publicidad y las cámaras deben ser visibles y señaladas. El personal responsable detrás de los monitores no está compuesto sólo de policías; también pueden ser servicios privados. Las zonas elegidas son calles o lugares de comercio, lugares importantes de intercambio. Se constata un impacto muy fuerte en la disminución de los desórdenes constatados, sean de naturaleza penal o civil. Este impacto funciona el primer año, mucho menos los años siguientes. Como lo declaraba el superintendente de la policía de Northumbria: «el real suceso del CCTV de la ciudad de Newcastle ha sido estar acompañado de una estrategia proactiva de la policía y de otros asociados. Nadie puede esperar éxitos de la sola instalación del sistema del CCTV». Actualmente, varias centenas de ciudades inglesas han sido equipadas sobre superficies variables. El soporte financiero del plan «*Crime and Disorder Act*» está en gran parte consagrado al CCTV.

Sin embargo, el espacio público no es más reducible a un simple espacio físico que se tratará de administrar. El espacio público es también un espacio social y cultural, cuyas cualidades reflejan la calidad de las relaciones sociales. Ahora bien, todas las cualidades de espacio están en crisis permanente. Esta crisis es tal vez un signo de buena salud de nuestra sociedad, pero también puede ser vista como una degradación irreversible de la cultura europea de las ciudades. Estos últimos años se ha verificado una degradación constante, o al menos una incapacidad, para integrar el espacio público en nuestros planes de desarrollo: una desertificación general; grandes espacios vacíos, asignación desviada de espacios, estética del espacio cercana de la nada, tendencia a disciplinar la organización de algunos espacios, separación de funciones y de públicos, privatizaciones exacerbadas, mono funcionalismo, desarrollo de espacios fortificados, son algunas tendencias de la evolución de los espacios públicos. Simultáneamente, o en consecuencia, los representantes de políticas públicas han abandonado estos espacios. La mayoría de las profesiones sociales o de resguardo del orden público se ejercen en forma reactiva, en base a expedientes, en oficinas. La «primera línea» de todo lo que debe ser el servicio público debería ser reconstruida. Dicha primera línea está compuesta

tanto por los ingresos de los inmuebles, los parkings y los centros culturales, como por los centros comerciales, la calle o los transportes. La primera línea no es reducible a algunos barrios; ella abarca a toda la ciudad.

En Lisboa (Portugal) se establecieron los «agentes de regulación de la vía pública». Estos agentes tienen como objetivo oficial regular el estacionamiento de vehículos en los estacionamientos y, por añadidura, apuntan a evitar algunos comportamientos que comprometen la seguridad. Se puede tratar de drogadictos a la búsqueda de dinero o de ladrones de autos. Están preparados para responder a varias demandas del público. Han sido reclutados en función de sus aptitudes relacionales. Su colaboración con la policía es estrecha, pero no tienen poder de coerción.

En Hamburgo (Alemania), un proveedor de viviendas sociales ha reclutado “guardias de inmuebles” que tienen por misión la mantención de las partes comunes del edificio y también la vigilancia del entorno. Por mandato son los interlocutores de los habitantes del edificio para todos los problemas. Su presencia ha traído un alivio en el clima tenso de estos edificios: los delitos disminuyeron y los costos de mantención del edificio bajaron fuertemente.

En Charleroi (Bélgica) varios asociados, entre ellos la autoridad municipal, han creado agentes de seguridad en los hospitales. Frente a la multiplicación de conflictos entre los enfermos, las visitas y el personal, la contratación de jóvenes ha permitido pacificar las relaciones. Los agentes pueden llamar a la policía si la gravedad de la situación lo justifica. Hay que señalar que el contenido de este tipo de intervención tiene una evolución muy rápida. Entre la definición de objetivos al comienzo del servicio y la realidad de su misión, existe un gran margen y la necesidad de una constante readaptación con exigencia de formación.

Administrar el espacio público se vuelve una prioridad en el esfuerzo de controlar la inseguridad. Esta gestión no es solamente una gestión de preservación del orden en el espacio; ello sería olvidar la multifuncionalidad del espacio a la vez social, cultural, económico, lúdico. Identificar las funciones del espacio público lleva a respuestas variadas. Estas diferentes cualidades del espacio son reguladas e inducidas tanto por reglas desprendidas tanto de la moral, la estética, los valores dominantes y las reglas de buena educación, como por los diversos aspectos de la ley en general. La puesta en marcha de los diferentes códigos apunta a mantener y desarrollar tres funciones diferentes:

- Asegurar un acceso igualitario al uso del espacio público. El espacio puede reflejar muy fuertemente todas las discriminaciones entre jóvenes, generaciones, sexos, razas y personas desfavorecidas. La mezcla, el equilibrio, deben buscarse si es necesario con prácticas discriminatorias. La conducta general a seguir podría ser aquella de privilegiar al débil contra el fuerte, a la mujer contra el marido, al peatón contra el

automovilista, al discapacitado contra el que goza de buena salud. Serían igualmente principios de intervención basados sobre el respeto, la identidad, el reconocimiento y la valorización del individuo contra el grupo.

- Mantener y desarrollar las cualidades del espacio público. Estas cualidades son tanto de orden estético como del orden de la ciudadanía. Vandalismo, degradaciones, suciedad, ruidos, mal olores, pero igualmente todas las ayudas posibles para que los ciudadanos encuentren en el espacio público la concreción de las políticas públicas, es decir, que el vínculo con el ciudadano se haga visible.
- Negociar a partir de reglas, valores, códigos de buena conducta, normas de uso y de buena educación, para que aquellos que los niegan o que los ignoran, los integren. Ello constituye la esencia misma de las profesiones de la ciudad<sup>34</sup>. Es como decir que ellos están en tierra desconocida y que la creatividad y la imaginación son la regla. ¿Qué podemos enseñarles? El lenguaje de la ley cuando el discurso de la autoridad está en crisis. Esta crisis atraviesa todos los campos de relaciones padres e hijos, profesores y alumnos, jóvenes y adultos, policía y jóvenes. Explicar la ley, justificar la homogeneidad que lleva consigo la ley frente a comportamientos individuales exacerbados, decir que la ley es un instrumento de emancipación y de igualdad, requiere una formidable creatividad a la cual todo el mundo debería contribuir. Los “empleos jóvenes” están forzados y obligados a manifestar esta creatividad. Ayudémoslos, ya que la salud de nuestros servicios, la calidad de nuestros bienes comunes, dependen de ellos.

Algunos de estos espacios de la ciudad han sido objeto de una especial atención en los últimos años.

#### **4.2.2 La escuela**

Los sistemas educacionales se han convertido en fieles reflejos del aumento de la violencia en las relaciones entre los jóvenes. La violencia en las escuelas refleja a menudo, no solamente el estado de la sociedad, sino también el mal funcionamiento de la escuela. Todos los expertos coinciden en constatar que las formas de organización de las instituciones favorecen hoy en día la emergencia de la violencia. Los adultos intervienen muy poco en las situaciones de violencia entre jóvenes en las escuelas. Ellos tienen la tendencia a evitar el conflicto, a no juzgar. Se trata de adultos sin visión, sin rol, sin guía. Cuando una institución -como la escuela- funciona mal, ella tiende a acumular todas las disfunciones.

Durante mucho tiempo se pudo creer en la escuela libre de la violencia existente en la sociedad. Profundo error, que se traduce en las grandes dificultades encontradas especialmente en las escuelas de los barrios pobres, abandonados por las políticas

públicas. Por lo tanto, las medidas tomadas no pueden únicamente limitarse a las fronteras de la escuela.

En Haarlem (Países Bajos), una escuela situada en un barrio era regularmente devastada. Como lo expresaba un policía, «todo lo que se podía destruir en un inmueble había sido hecho en esta escuela». Para salir de esta situación, se organizaron una serie de reuniones de entre los padres, la policía, sectores de la educación, representantes de los habitantes del barrio y elegidos locales. En dichas reuniones se evidenció que todos tenían un poco de responsabilidad en dicha situación y que cada uno tenía una parte de la solución. La falta de control social sobre la infraestructura fue identificada como la causa principal. Entre las medidas tomadas se encuentran: se contrató a un trabajador social para pacificar las relaciones con el vecindario; los vidrios fueron reforzados; la infraestructura deportiva fue dejada abierta después de las horas de clase; el edificio fue repintado; la policía organizó patrullas; los padres y los docentes decidieron pasar algunas noches en la escuela; crearon un jardín en la escuela; se dieron programas permanentes sobre el vandalismo en la escuela; y un sistema de reparación inmediata para los autores de los hechos fue instituido en acuerdo con la justicia. La fuerza de estas medidas radica en que ellas no fueron aplicadas una por una, sino que se inscribieron en un plan de conjunto en el cual todos los asociados se sintieron responsables. Para hacer aplicar dicho plan se designó a un coordinador.

La política contra la violencia se inscribe en una política más global que abarca al barrio.

Un segundo nivel común a estas acciones contra la violencia en las escuelas radica en involucrar a los apoderados. Asociarlos a la vida de la escuela -para determinar las actividades del tiempo libre, para discutir colectivamente los problemas que encuentran con sus hijos, para ayudarse mutuamente, para participar en la ayuda de las tareas- requiere a menudo contratar personal especializado para la animación. No se puede pedir a los profesores que multipliquen las actividades extra escolares.

Un tercer nivel de intervención en las escuelas requiere estructurar una colectividad educacional. ¿Cómo evitar la perpetuación de una escuela donde los profesores no se interesan en el porvenir de su escuela y de sus alumnos? ¿Cómo evitar que los docentes estén dominados por el miedo y reaccionen sólo en una perspectiva de correlación de fuerzas? ¿Cómo regir la colectividad escolar en base a reglas claramente establecidas y aceptadas por todos?

Finalmente, un último aspecto para la intervención son los jóvenes en ruptura con la escuela, que se conducen en clases de manera tal que impiden todo trabajo pedagógico con el resto del curso.

Francia ha implementado en algunas zonas difíciles las «clases de transición»<sup>35</sup>. Dichas clases representan una modalidad de escolarización. Ellas acogen a jóvenes con

obligación escolar en riesgo de descolarización o en ruptura de escolaridad. La casi totalidad de los alumnos son autores de rechazos a la escuela, conductas inciviles, y altos grados de ausentismo. Se benefician de un seguimiento pedagógico y educativo reforzado, combinando las competencias de profesores y de educadores. Las actividades propuestas a cada uno de ellos apuntan a una resocialización y a una reescolarización a fin de asegurarles una reinserción en un curso de formación normal, sea en un colegio, en aprendizaje, o en formación profesional. Estas clases de transición se apoyan sobre una coalición activa entre la educación nacional y la institución judicial. Los educadores contribuyen con un apoyo psicológico importante en razón de los comportamientos agresivos violentos de los jóvenes y de sus conductas autodestructivas. Los jóvenes que frecuentan estas clases viven situaciones psíquicas, familiares y sociales muy complejas.

#### **4.2.3 Los transportes colectivos<sup>36</sup>**

El desarrollo de ciudades europeas está acompañado de la extensión creciente en las redes de transporte. Las correspondencias entre los diferentes medios de transporte han dado lugar a operaciones de urbanismo muy importantes, originando centros de intercambio que mezclan funciones comerciales y de transporte. El número de personas involucradas diariamente es impresionante. El transporte refleja fuertemente las tensiones sociales de la ciudad; es como una placa fotográfica muy sensible de la violencia y de la criminalidad. Todas las encuestas de opinión indican que la seguridad es la primera preocupación de los viajeros y muchos responsables del transporte ven en la inseguridad el primer obstáculo a su desarrollo.

Tradicionalmente, el transporte nunca ha sido considerado como parte del territorio natural de intervención de las fuerzas de policía tradicional. Algunos países conocen fuerzas especiales desde hace mucho tiempo, pero sólo recientemente las autoridades públicas han enfrentado efectivamente el problema. El transporte se ha vuelto un lugar de colaboración privilegiada entre sector privado y público en lo que concierne al personal y a las técnicas de vigilancia. Pero el transporte tiene la tendencia a ir más allá de las respuestas a un problema de seguridad, para preocuparse también de mejorar el ambiente en los lugares del transporte. Demasiada tecnología de vigilancia no reemplaza la presencia humana para resguardar a los pasajeros. Tal vez el método más eficaz para instaurar la seguridad es multiplicar las posibilidades para que el pasajero tenga contacto con una persona para conseguir una información sobre su viaje o para tener alguna ayuda.

La última característica de estas políticas es su inserción progresiva en las políticas más globales de la ciudad. La parada del bus, la estación de ferrocarriles o del metro están ubicadas en barrios que conocen a veces problemas graves de criminalidad. ¿Podemos imaginar la política de seguridad de transporte desconectada de otras acciones implementadas en el entorno más cercano?

#### 4.2.4 Los espacios de la noche

La noche en las ciudades origina problemas específicos, cuyas soluciones son también diferentes. La evolución de las formas de vida conduce a una importante vida nocturna. Algunas infraestructuras, como ciertas oficinas cuyo costo es relevante, requieren funcionamiento las 24 horas del día. Se constata que el funcionamiento de los servicios públicos no está necesariamente adecuado a estas nuevas formas de actividad nocturna.

En Rennes (Francia), para tener en cuenta estas exigencias de la amplitud de la vida nocturna, se contrataron en zonas de habitaciones sociales, los «corresponsales de la noche» que tienen como misión vigilar las partes comunes de los inmuebles pero también intervenir en los departamentos donde se solicita una ayuda. Su intervención está exenta de toda coerción. Los primeros análisis muestran intervenciones extremadamente diversas, tales como problemas de alcoholismo, violencias familiares, fugas de niños, ascensores en reparación, etc. Su credibilidad proviene de la estrecha colaboración con la policía, con los trabajadores sociales y con los servicios de socorro. Al amanecer sus funciones terminan y son reemplazados por los servicios normales competentes.

Todas las ciudades conocen espacios destinados a las diversiones nocturnas. Dichos espacios pueden ser identificados por la asignación del local, pero también pueden ser «clandestinos». Todos los espacios de la ciudad pueden transformarse en lugares de diversión cambiando su destino. Las «*Rave party*»<sup>37</sup> reúnen miles de jóvenes que pueden ocupar de improviso zonas industriales, mercados, plazas; pueden también dirigirse a la periferia de pequeñas o grandes ciudades.

La prostitución es otro ejemplo de la ocupación de espacios que los responsables no pueden prever. Todas estas utilizaciones legales o ilegales son susceptibles de acarrear problemas con los vecinos, pero también problemas de criminalidad que contaminan estas manifestaciones, sin mencionar los problemas de salud pública y peligro para las personas.

En Rimini (Italia) la costanera era escenario de una concentración importante de prostitución que se traducía en un intenso tráfico de vehículos de potenciales clientes. Los vecinos se sentían incomodados por esta situación y se producían conflictos cada vez más violentos. Se decidió desplazar la prostitución a través de una política global que comprendía diversas medidas: desestabilización de la clientela a través de controles; ayuda - especialmente de regreso a su país de origen - a las prostitutas extranjeras para ayudarlas a hacer valer sus derechos; proposición de alternativas a la prostitución; campaña de información destinada a los residentes y a los turistas. Esta acción fue posible gracias a la colaboración entre la policía, el sector de salud y las agrupaciones vecinales.



Estas utilizaciones nocturnas del espacio público son representativas de los nuevos problemas de gestión de la ciudad que deben enfrentar las autoridades. La multiplicación de importantes manifestaciones convocadas por la sociedad civil impone tanto una sobredimensión de los efectivos destinados a regularizar dichas manifestaciones, como la necesidad de plantearse la creación de organizaciones diferentes. ¿Se puede mantener todo el año un personal para enfrentar tres a cuatro manifestaciones? Las ciudades que acogen turistas durante tres meses no pueden tener una política tradicional de personal. Es necesario implicar todos los recursos y la participación de la comunidad local para enfrentar esta problemática.

Las transformaciones de la violencia, la fuerza y la visibilidad que han asumido los problemas de seguridad, han reformado profundamente las respuestas nacionales e internacionales a la violencia. La transformación de las instituciones implicadas en dicha solución, y en especial la renovación del arsenal jurídico, es considerable. Nuevos actores entran en juego, en especial el sector privado de la seguridad. Mientras muchos países se resignan frente a su gran crecimiento, otros tratan de controlarlo a través de acuerdos, convenciones y otras formas de control.

### **4.3 LAS HERRAMIENTAS DE LA COALICIÓN**

#### **4.3.1 Coalición en terreno**

La composición de la coalición varía de acuerdo al nivel territorial considerado: nacional, regional o local.

La gran mayoría de los estados disponen de una instancia nacional organizada, generalmente un consejo de prevención de la delincuencia, donde se reúnen sobre todo los representantes de los diferentes ministerios y administraciones involucrados directa o indirectamente en esta problemática: Ministerio del Interior, de Justicia, de Asuntos Sociales, de Vivienda y Urbanismo, de Educación, de Cultura, de Formación Profesional, de Deportes y Recreaciones y de Salud. Pero, también a veces encontramos a representantes de organismos no gubernamentales, de iglesias, incluso a veces del mundo de los negocios y también a representantes del mundo universitario y académico.

Es menos frecuente que el nivel regional sea la sede de instituciones asociadas que reagrupe el mismo tipo de agencias. Su importancia es sin duda mayor en los Estados Federales<sup>38</sup>, donde los gobiernos regionales tienen competencias en los campos tradicionalmente asociados a la prevención y donde pueden jugar un rol de intermediario para la política del gobierno central dirigida a lo local. La elección del nivel adecuado para la coalición depende de la estructura política de cada país.

Lo que es seguro es que en todos los países el enfoque local es esencial.

Generalmente se realiza una división de roles entre el nivel nacional -lugar de una definición general de políticas o al menos de una fuerza impulsora hacia lo local- y el nivel local, donde se implementan dichas políticas. Incluso, aunque este poder de impulsión este limitado debido a la autonomía de gestión de las colectividades territoriales, la composición de la coalición en los diferentes niveles puede tener una influencia sobre la eficacia de la articulación entre ellos.

Es ilustrativo el ejemplo de Suiza, donde la débil presencia de la policía a nivel nacional (Centro Suizo de Prevención de la Criminalidad) produce un desfase entre la elaboración de las campañas de prevención -calificadas de «botellas en el océano»- y su aplicación a nivel local debido al hecho que la policía y la justicia son cantonales.

La composición de la coalición varía en función de su grado de operatividad. Es conveniente distinguir la «coalición institucional» de la «coalición operacional». Problema delicado, ya que obliga a opciones en los niveles jerárquicos de las instituciones. Entre aquellos que decidirán el compromiso de su institución y aquellos que pasarán a la práctica, a veces operan arbitrajes sensibles.

En la estructuración de las comisiones SSP Danesas a nivel «superior», se encuentran responsables administrativos y representantes de líderes políticos, mientras que el nivel «inferior» está compuesto por personas que están cotidianamente en contacto con grupos objetivos. Pueden agregarse especialistas elegidos en función de misiones a realizar. De manera general, a nivel local –además de las administraciones representadas- se encuentran representadas una serie de instituciones privadas (asociaciones de arrendatarios, deportivas, de lucha contra la droga, de adultos mayores, de barrios, de grupos caritativos, de responsables de empresa), más que a nivel nacional.

La flexibilidad y el pragmatismo deben presidir a la composición de la coalición. Su composición debe reflejar los objetivos buscados y las situaciones que se consideran como prioritarias.

La selección de los asociados debe relacionarse estrechamente con las situaciones, reforzar los lazos que puedan existir entre el éxito de un proyecto y el grado de involucramiento de quien lo inicia.

La coalición se construye también con el ingreso en escena de nuevos socios que se responsabilizan de la seguridad en sus diferentes componentes. Entre sus socios, se cuenta el sector privado de la seguridad. Este hecho es relativamente nuevo, ya que nuestros enfoques de la seguridad y de lucha contra la criminalidad daban el monopolio al Estado. El liberalismo se introduce en este campo, y servicios que se relacionan con la aplicación de las penas o los servicios judiciales, son transferidos al sector privado.

## ***El sector privado de la seguridad***

Ningún país previó que la demanda de seguridad en todas sus formas iba a acarrear una explosión del mercado privado de la seguridad. El Comité de Ministros del Consejo de Europa ha reconocido desde 1987 el rol del sector privado de vigilancia y seguridad preocupándose que sus actividades no disturben las de la policía y que no amenacen la libertad individual y el orden público. Se ha recomendado regular la actividad de estas empresas e incentivar relaciones positivas entre policía y sector privado<sup>39</sup>. Dos conferencias recientes del Consejo de Europa han insistido de nuevo sobre esta preocupación, subrayando en el 2001 la necesidad de «vigilar la calidad de las normas de seguridad puestas en marcha por el sector privado» y en el 2002 la necesidad de una «reglamentación de nivel europeo para regular el sector de sociedades privadas a las cuales cada vez más se les confía la misión de asegurar la seguridad pública»<sup>40</sup>.

Los riesgos del desarrollo de la oferta privada de seguridad:

- Plantea un problema mayor de control de los espacios públicos o de los espacios abiertos al público. Los servicios de vigilancia privados presentes en estos espacios aplican normas que pueden ser diferentes de aquellas del sector público.
- El segundo riesgo es la producción de espacios públicos desiguales. Los espacios administrados por el privado benefician ciertamente de una mejor calidad de vigilancia que aquellos administrados por el público. Pero, ¿a qué precio? De la fragmentación del espacio de la ciudad. En efecto es un riesgo mayor para el equilibrio socioeconómico de las ciudades.
- La presión del sector privado ha contribuido a transferencias de servicio desde el sistema de justicia criminal. La transferencia de detenidos, la guardia de tribunales, la gestión del sistema de estadísticas, la gestión de las bases de datos de la jurisprudencia son sólo algunas de estas transferencias, sin contar la construcción y la gestión de prisiones. Los límites a estas transferencias son conocidos ahora. La puesta en concurrencia al mejor precio puede tener consecuencias desastrosas para la calidad de los servicios. El personal recibe una formación insuficiente, los procedimientos son objetos de ahorro, lo cual pone en juego los objetivos de la seguridad. La «renacionalización» de los servicios de vigilancia de los aeropuertos americanos después del 11 de septiembre es ciertamente un freno definitivo a la introducción de lo privado en un cierto número de funciones aseguradas por el sistema de justicia criminal.

**La policía** se suma a una concertación con las instituciones implicadas en los «lugares o situaciones problemas». Es así que sectores como la educación, la cultura, la formación de los responsables del deporte o de equipamientos accesibles al público están invitados a participar en la definición de acciones y en su puesta en marcha. Del mismo modo, la

ejecución de acciones propias de la justicia convoca a socios externos para asegurar el éxito. Las sanciones ejecutadas en el seno de la comunidad requieren de la participación de personas que aseguren el éxito de la reinserción del condenado. La entrada de nuevos actores está motivada por la perspectiva de los poderes públicos, tanto por la búsqueda de economías y por el reconocimiento de una incapacidad de la policía para enfrentar los problemas, como por una real convicción sobre la orientación eficiente de su política.

**Los elegidos locales** han entrado igualmente en juego. Las poblaciones se acercan a ellos, importando poco su competencia administrativa, jurídica o financiera - debido a la falta de interlocutores en el seno de la justicia y de la policía- y los ponen en tela de juicio y los presionan. Se les pide cuentas sobre el estado de la seguridad y es por eso que los elegidos se presentan como socios del sistema de justicia criminal y contribuyen poco a poco a la invención de la gestión de los problemas de seguridad a escala local.

Esta evolución es percibida un poco en todas partes. Continúan existiendo proyectos de carácter muy social en los cuales ni la policía ni la justicia intervienen, como el proyecto finlandés de ayuda a las familias con niños pequeños. Pero, al parecer, un movimiento se vislumbra, en diversos países, hacia acciones más complejas - donde las intervenciones sociales, situacionales, e incluso represivas se entremezclan - sobre la base de un alargamiento no negligible o negligente de una coalición. En Francia, se pone el acento en la importancia de la noción de «seguridad», mientras que en Suecia el informe nacional habla de un «cambio radical».

El alargamiento de la coalición parece ser el porvenir de las políticas de coproducción de la prevención. El proyecto eslovaco «*Kosice, ciudad segura*» combina represión, más reapropiación de un lugar público por los habitantes a través de actividades de reducción de riesgos con la acción, por una parte, de la policía-justicia y, por otra parte, de las asociaciones gitanas, las iglesias, los centros cívicos; todo bajo el impulso de la ciudad.

El proyecto alemán «*Das Haus des Jugendrechts*» aparece como estableciendo un contacto, inexistente hasta ahora, entre la policía y la jurisdicción de los menores, con una participación de comerciantes afectados por robos cometidos por los jóvenes.

Un proyecto finlandés reposa sobre el intercambio positivo realizado entre policía y escuela: los policías procuran formación en las escuelas y estas últimas señalan los incidentes a la policía. Esta idea está igualmente en la base de los «grupos locales de tratamiento de la delincuencia» en Francia, donde la actividad represiva de la justicia se combina con diversos tipos de actividades preventivas o educativas.

#### **4.3.2 La contractualización de políticas locales de seguridad en Europa**

Después de años de políticas basadas en la prevención de la delincuencia, en la represión o la coordinación de ambas, la mayoría de los países de la Unión Europea buscan actualmente **formalizar estrategias cooperativas al servicio de una política**

**local de seguridad.** Cualquiera sea su denominación o su modalidad, los contratos de seguridad apuntan a impulsar políticas integradas de prevención, a través de un enfoque concentrado en los diferentes participantes afectados por la criminalidad y la delincuencia. En ello, las ciudades apuntan a pasar de una asociación simbólica o formal a una asociación operacional, fundada sobre datos cuantificables y sobre objetivos posibles de evaluar.

Los contratos de seguridad tienen como principal objetivo conducir una política fundada en la coalición entre el alcalde, la policía, la justicia, los servicios sociales y las asociaciones.

En Gran Bretaña, la policía y las comunas son actores de la gestión destinada a reforzar la asociación con la justicia, salud, asociaciones, cámaras de comercio, universidades; la población en general. Juntos los actores deben producir un Contrato «*Crime Reduction/Community Safety Strategy*» que cubre un período de tres años (1999-2002 / 2002-2005) y fija objetivos que podrán ser evaluados. Un Comité de Seguimiento se forma para formular e implementar programas de acción.

En Italia, los Protocolos de Acuerdo son firmados entre los prefectos y las comunas voluntarias. La ciudad de Modena fue la primera en comprometerse a firmar un protocolo de este tipo, con una duración fijada en dos años. Las dos partes se comprometen a compartir sus datos cuantitativos y cualitativos relativos a la inseguridad, a colaborar en acciones precisas del protocolo y a efectuar evaluaciones comunes.

En Bélgica, los primeros contratos entre las comunas y el Ministerio del Interior fueron firmados en 1992. Los Contratos de Prevención, se transformaron en Contratos de Prevención y de Seguridad, y finalmente en Contratos de Seguridad y de Sociedad. Diversas fases se destacan: diagnóstico; determinación de los objetivos provisorios; elenco de los grupos objetivos; elaboración de un plan de acción; ejecución; evaluación; consolidación y generalización.

El conjunto de procedimientos contractuales en Europa prevé una etapa preliminar de diagnóstico local de la inseguridad, que apunta a objetivar y medir la realidad de la inseguridad. La especificidad del diagnóstico realizado en el marco de un contrato debe ser compartido por el conjunto de los socios firmantes. En Gran Bretaña, el «*Crime and Disorder Act*» de 1998 ordena a la policía y a las municipalidades producir en conjunto una estrategia de reducción de la inseguridad. El gobierno pone así a las municipalidades en la obligación de producir, en tiempos precisos y conjuntamente con la policía, un diagnóstico local de seguridad. Como los diagnósticos previstos por los contratos locales de seguridad francesa, este diagnóstico («*Crime and Disorder Audit*») debe territorializar y cruzar los datos cualitativos y cuantitativos, medir (en la forma más precisa posible) el sentimiento de inseguridad, y evaluar las respuestas actuales a los fenómenos de delincuencia y de criminalidad.

Para acrecentar dicha claridad y la eficiencia de la política local de seguridad, el procedimiento contractual busca precisar las responsabilidades y las competencias específicas de cada uno de los participantes.

La implementación de un sistema de coproducción de la seguridad local puede conducir:

- A reformas de orientación o de organización que apunten a la optimización de los medios existentes. En Portugal, en Bélgica o en los Países Bajos, se constata una tendencia a la descentralización de la policía ligada a la revalorización de las funciones de la policía de proximidad. Los contratos de seguridad pueden incluir igualmente el desarrollo de dispositivos de justicia de proximidad o de mediación penal, como en Bélgica o en Francia.
- A nuevas acciones realizadas conjuntamente por los socios firmantes del contrato.
- A la contribución de recursos financieros. En Bélgica, por ejemplo, el Estado acuerda a través de dichos contratos importantes contribuciones financieras a las autoridades locales, a cambio de compromisos estipulados de ejecución, como asimismo de proyectos en los cuales tomarán la iniciativa. Al contrario, los protocolos de acuerdo entre las ciudades y el Estado en Italia no generan transacciones financieras: en la actualidad, sólo la ciudad de Nápoles ha firmado un Contrato de Seguridad en el cual el Estado Italiano se compromete a otorgar nuevos recursos financieros. Los Contratos Locales de Seguridad franceses formalizan una inversión suplementaria del Estado principalmente a través de la subvención de nuevos empleos en el campo de la prevención y de la seguridad (Agentes Locales de Mediación Social y Auxiliares de Seguridad).

Los contratos prevén la puesta en marcha de estructuras locales de coordinación, a fin de asegurar la ejecución y el seguimiento de los compromisos. Estas instancias de coordinación pueden ser preexistentes (como las Comisiones Comunes de Prevención y de Seguridad en Bélgica o en Portugal) o ad hoc (como las “*Steering Committees*” en Gran Bretaña). En Francia, el seguimiento de los Contratos Locales de Seguridad (CLS) puede ser asegurado por las coaliciones de seguridad reglamentarias como los Consejos Comunes de la Prevención de la Delincuencia cuando existen, por células en los CLS, o de manera informal por los socios firmantes.

En Francia, al igual que en Italia, donde ningún instrumento de verificación del funcionamiento de los protocolos se ha instaurado, la continuidad y la reactualización de los contratos generan preocupación.

## **5. EL BUEN GOBIERNO<sup>41</sup> DE LA SEGURIDAD URBANA**

El paisaje de Europa se compone poco a poco. Los dos últimos años han visto una aceleración de esta construcción. Los trabajos destinados a la revisión de una

Constitución de Europa consideran más los problemas de la seguridad, y la convierten en una materia de competencia directa de la Unión.

Esta construcción es realizada tanto por los estados como por los actores de la sociedad civil, y especialmente por las colectividades territoriales. Las directrices de las políticas de prevención y de seguridad han sido elaboradas en el seno de las ciudades y capitalizadas en el transcurso de las conferencias importantes, como la de París en 1991 o la de Nápoles en diciembre de 2000. Este conjunto formado de varios niveles - ciudades, países y Europa - busca sus puntos de equilibrio y vela por los campos consagrados al terrorismo y a la pequeña criminalidad. Los actores en terreno se ven siempre más obligados a tener en cuenta estas instancias. La gobernabilidad está naciendo con reglamentos presupuestarios, reglas de subsidiaridad y principios de prudencia.

## **5.1 EUROPA EN MARCHA**

### **5.1.1 Los textos**

La Carta Urbana Europea proclamada en 1992 es un documento precursor, la cual reúne una serie de principios sobre la buena gestión urbana. Representa en efecto, un esfuerzo importante de elaboración de un cuerpo de principios de acción en materia de prevención de la criminalidad, destinados a trascender a las políticas nacionales fundándose en la pertinencia de esta política a nivel de la ciudad. La influencia de Gilbert Bonnemaïson, promotor de una política francesa con la redacción del sexto tema de la Carta de Seguridad Urbana y Prevención de la Delincuencia, en los años 80, no es ajena a este enfoque deliberadamente local y a sus principios enunciados.

### **Carta Urbana Europea (extracto)**

#### **Tema 6: Seguridad Urbana y Prevención de la Delincuencia (\*)**

##### **PRINCIPIOS**

1. Una política coherente de seguridad y de prevención de la delincuencia debe basarse en la prevención, la represión y la solidaridad.
2. Una política local de seguridad debe basarse en las estadísticas y las informaciones detalladas actualizadas.
3. La prevención de la delincuencia concierne a todos y a cada uno de los ciudadanos.
4. Una política eficaz de seguridad urbana se basa en la cooperación estrecha entre la policía y la población local.
5. Es necesario implementar una política local de lucha contra la drogadicción.
6. La prevención de la reincidencia y la creación de soluciones alternativas a la encarcelación constituyen objetivos esenciales.
7. El apoyo a las víctimas es un elemento clave en toda política de seguridad urbana.
8. La prevención de la delincuencia debe ser reconocida como una prioridad social y beneficiar de recursos financieros más importantes.

(\*) Traducción del texto francés oficial.

En relación a la Unión Europea, el desarrollo de un modelo de prevención de la criminalidad es más reciente. La Conferencia de Estocolmo (1996) examinó los lazos entre la prevención de la criminalidad y la exclusión social, pero fue el Tratado de Amsterdam que marcó una etapa importante en el campo de la prevención de la criminalidad en el ámbito de la Unión Europea.

En efecto, este último menciona en su artículo 29 la prevención de la criminalidad (y no de la criminalidad organizada) entre las políticas de la Unión Europea que contribuyen a un espacio de libertad, seguridad y justicia.

### **Tratado de Amsterdam (extracto) (\*)**

#### **Artículo 29**

Sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea, el objetivo de la Unión será ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia, elaborando una acción en común entre los Estados miembros en los ámbitos de la cooperación policial y judicial, en materia penal y mediante la prevención y la lucha contra el racismo y la xenofobia.

Este objetivo habrá de lograrse mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia, organizada o no, en particular el terrorismo, la trata de seres humanos y los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, la corrupción y el fraude.

\*texto oficial castellano

El Consejo Europeo de Tampere (1999) posteriormente subrayó la importancia de este objetivo en sus conclusiones solicitando la integración de la prevención en las estrategias de lucha contra la criminalidad y fijando prioridades de estudios que serán posteriormente retomados por la Red Europea de Prevención de la Criminalidad y la línea de financiamiento europeo Hipócrates<sup>42</sup>.

Otras fechas, como la de la conferencia de Praia da Falésia (4 al 5 de mayo de 2000) ha servido para identificar las líneas directrices de acciones futuras en materia de prevención en el ámbito europeo, poniendo en evidencia la integración de la Unión Europea en los campos de la prevención.



En general, la prevención ha sido abordada en el marco de la Unión Europea en dos formas:

- De manera «vertical», es decir, en relación con ciertos tipos de crímenes como el comercio de seres humanos o también la explotación sexual de los niños;
- De forma «horizontal», especialmente cuando se trata de estudiar las víctimas de la criminalidad en el seno de la Unión Europea.

### **Consejo Europeo de Tampere (extracto) (\*)**

#### **VIII. Prevención de la delincuencia a escala de la Unión**

41. El Consejo Europeo hace un llamamiento para que se integren los aspectos de prevención en las acciones contra la delincuencia y se desarrollen aún más los programas nacionales de prevención de la delincuencia. Deben elaborarse y determinarse prioridades comunes en materia de prevención del delito, tanto en el marco de la política exterior como de la política interior de la Unión, y tenerse en cuenta a la hora de preparar nueva legislación.

42. Debe desarrollarse el intercambio de mejores prácticas, hay que reforzar la red de autoridades nacionales competentes en materia de prevención del delito y la cooperación entre los organismos nacionales competentes en la materia; asimismo, debe explorarse con ese fin la posibilidad de establecer un programa financiado por la Comunidad. Las principales prioridades de dicha cooperación podrían ser la delincuencia juvenil, la urbana y la relacionada con las drogas.

\* Texto oficial castellano.

#### **5.1.2 La prevención de la criminalidad en el ámbito europeo**

La criminalidad abarca los actos delictivos cometidos por los individuos, sin embargo, la Comisión Europea distingue:

- La criminalidad en sí misma, es decir, los hechos penales calificados de crímenes en las legislaciones nacionales;
- La delincuencia que corresponde a un nivel de infracción penal menos grave pero más frecuente (robos, encubrimientos, agresiones, fraudes, etc.);
- La violencia que tiende a esparcirse en los medios más diversos (vías públicas, estadios, escuelas, estructuras familiares, etc.);

- Y los comportamientos incívicos (“incivilidades”) que, sin constituir una infracción penal, pueden crear un clima de tensión y de inseguridad.

Para la Comisión Europea, la prevención de la criminalidad abarca todas las actividades que contribuyen a erradicar o reducir la criminalidad en cuanto fenómeno social, ya sea cuantitativa y cualitativamente, tanto a través de medidas de cooperación permanente y estructuradas, o mediante iniciativas ad hoc.

Estas actividades son realizadas por todos los actores susceptibles de jugar un rol preventivo, ya sean del sector público (servicios judiciales, represivos y sociales), voluntariado (asociaciones) o privados (empresas).

Tal como lo hacen los Estados, la Unión Europea distingue diversos enfoques de la prevención según se focalice a las víctimas, los autores, las personas o los grupos en riesgo o sobre las situaciones de riesgo. Es necesario, también diferenciar las categorías de medidas de prevención social según el objetivo: la reducción de oportunidades, la reducción de factores sociales y económicos que favorecen el desarrollo de la criminalidad o la prevención de la victimización.

### **5.1.3 Los objetivos y las prioridades de la prevención de la criminalidad**

Se trata de:

- Reducir las oportunidades que facilitan el crimen;
- Atenuar los factores que facilitan el ingreso a la criminalidad y la reincidencia;
- Evitar la victimización;
- Disminuir los sentimientos de inseguridad;
- Promover una cultura de la legalidad;
- Prevenir la infiltración de los grupos criminales en las estructuras de la economía.

Así para alcanzar estos objetivos, la Unión Europea anhela asegurar una mejor coordinación de las políticas existentes. Para ello deberán articular lazos con la política social y también con la política urbana (en este campo, el Parlamento, el Consejo de Regiones de la Comisión Europea subrayan en sus trabajos la dimensión urbana de las políticas de prevención de la criminalidad).

Además, la comisión ha apoyado la iniciativa adoptada por la presidencia francesa y Suecia concerniente la creación de una red europea de prevención de la criminalidad centrada especialmente en los puntos tratados en el Consejo Europeo de Tampere.

Más precisamente, el detalle de las prioridades del trabajo de este organismo es el siguiente:

**a. La delincuencia juvenil**

- Los factores de riesgo: alcohol, drogas, escasos recursos económicos y sociales;
- El impacto de los programas que apuntan a modificar los comportamientos;
- Las prácticas judiciales y restaurativas;
- El trabajo asociativo entre policía y servicios sociales para prevenir la delincuencia juvenil.

**b. La criminalidad urbana**

Sobre este aspecto, la comisión menciona “los acontecimientos que afectan la vida a nivel local” en especial: los robos, los actos criminales contra los automóviles y las personas; también los graffitis y el vandalismo.

Las medidas prioritarias se refieren a la mediación social (resolución de conflictos), la reducción de la criminalidad a través de los planes de urbanismo y de arquitectura, y la puesta en marcha de normas para la construcción de vehículos automotrices.

**c. La criminalidad ligada a la droga**

- Las medidas represivas y de prevención;
- La prevención mediante políticas sanitarias y sociales.

**d. Los lazos entre la criminalidad organizada y la criminalidad general**

**e. El trabajo asociativo**

Estas prioridades y ejes de trabajo representan en realidad el fruto de una reflexión de instituciones europeas que tiene en cuenta el balance de las políticas de prevención de la criminalidad implementadas en los Estados miembros:

- La valorización de un enfoque interdisciplinario;
- La articulación de políticas de seguridad y de políticas de acompañamientos (políticas sociales, educativas, etc.);
- El desarrollo del trabajo asociativo con los actores de la prevención, ya que su eficacia radica en el apoyo de todos los componentes de la sociedad (noción de coproducción);

- El desarrollo de enfoques que privilegian la proximidad con los ciudadanos (policía y justicia de proximidad).

La reflexión europea que tiende a favorecer un modelo de política de prevención de la criminalidad no es autónoma, como lo proclaman algunos actores nacionales y locales; al contrario constituye una síntesis coherente de iniciativas y prácticas en curso.

## **5.2 EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS NACIONALES DE PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD EN ALGUNOS PAÍSES DE EUROPA**

A partir de 1980, los países europeos han desarrollado nuevos discursos y nuevos instrumentos en el campo de la prevención de la criminalidad. De hecho han orientado sus políticas criminales hacia la asociación a nivel local. Principalmente en Bélgica, Holanda y el Reino Unido, gobiernos con fuerte influencia neoliberal y con política de reevaluación del estado providencia, han sido los primeros en desarrollar nuevas políticas de prevención. La situación francesa difiere en la medida en que la política de prevención de la criminalidad actual proviene del impulso dado a nivel local.

El gobierno Holandés fue uno de los primeros a implementar una política de prevención. En 1979, fue creada una Oficina Nacional de la Prevención en el seno de la Policía; y en 1983, los trabajos de la Comisión Roethof insistieron sobre la creación de una política de prevención a nivel nacional, la incorporación de representantes de la sociedad civil en las políticas de prevención y la necesidad de fomentar la cooperación y coaliciones a nivel local. Iniciado en 1985, el programa “Sociedad y Criminalidad”, que se inscribía en estas perspectivas, había permitido financiar casi 200 proyectos de prevención de la criminalidad en el ámbito local.

El lanzamiento en 1986, bajo el gobierno de Margaret Thatcher, de «la iniciativa de las cinco ciudades» (*Five Towns Initiative*) seguido dos años más tarde del programa *Safer Cities* que consistía en financiar las actividades de prevención de la criminalidad a nivel local, marcó un momento crucial en las políticas del Reino Unido, favoreciendo el resurgimiento de la política de prevención de la criminalidad.

Se trataba principalmente de desarrollar un enfoque transversal de la lucha contra la criminalidad por parte de las administraciones, de responsabilizar a la población y de promover la incorporación del sector privado en la prevención (concretada por la creación ese mismo año de la organización “*Crime Concern*”).

Sin embargo, el poder político de la época había cuidadosamente evitado de otorgar nuevos poderes a las autoridades locales, que en su mayoría estaban en manos de los laboristas.

Según Crawford, los proyectos implementados de esta manera han sufrido de una *falta de democracia* en la medida en que, el gobierno conservador no consideró que *tenía*

*mandato de la población local o que un lazo de representación política existía entre los miembros del comité de monitoreo del programa Safer Cities*<sup>43</sup>.

El informe Morgan (1991) que en cierta manera hacía eco al informe Bonnemaïson de Francia (1982), ha marcado el más importante giro político poniendo en evidencia la necesidad de un enfoque asociativo de la prevención de la criminalidad; señalando de paso la carencia de políticas locales de prevención debido a la ausencia de miembros elegidos en las estructuras de monitoreo.

Las conclusiones del informe fueron rechazadas por el gobierno. Por ende fue necesario esperar a 1998 para que el nuevo gobierno laborista se comprometiera en una política, promulgando el *Crime and Disorder Act*<sup>44</sup>. Éste ha retomado en parte las conclusiones del informe Morgan y ha introducido dos importantes innovaciones<sup>45</sup> que han modificado el panorama de la prevención de la criminalidad. Por una parte, introduce nuevas unidades especializadas en la delincuencia juvenil (*Youth Offender Teams*) que cada autoridad local debe implementar. Por otra parte, dispone que las autoridades locales y las policías locales (las autoridades responsables) deben poner en marcha una estrategia local de reducción de la criminalidad y de los «desórdenes».

Las “*Community Safety Partnership*” (cerca de 375 en 2002) se basan en un análisis de la criminalidad y en el establecimiento de un plan de acción de la coalición local, que debe ser revisado cada tres años.

Un balance de las acciones establecidas permite poner en evidencia que los socios locales reflejan más las orientaciones definidas a nivel nacional (lucha contra la violencia doméstica, contra el robo y la criminalidad ligada a la droga) que al nivel local; ciertamente porque el financiamiento proviene en gran parte del nivel nacional que conserva de esta manera un poder de decisión sobre las prioridades.

En Bélgica, en 1985 el gobierno, considerando el aumento de la criminalidad, la disminución de la tasa de elucidación y las críticas a su aparato policial<sup>46</sup>, comenzó una política nacional de prevención de la criminalidad - principalmente situacional- que llevó a la creación de un *Consejo Nacional de Prevención de la Criminalidad* a nivel nacional, y de Comisiones de Prevención de la Criminalidad a nivel provincial. Fue necesario esperar 1988 con el lanzamiento de un nuevo programa de acción - conocido como el Plan de Pentecostés - que siguió al informe Bourgeois (1990), para que el gobierno favoreciera el despliegue de una política de prevención de la criminalidad con contenido más social y más local. Este programa preveía la instauración de una concertación sistemática a nivel provincial y local entre los alcaldes, los ministros públicos, los tres servicios de la policía (concertación pentagonal) y el desarrollo local de la prevención de la criminalidad.

Fuertemente influenciado por las críticas a sus instituciones<sup>47</sup> y a su aparato policial, el gobierno belga tuvo igualmente que enfrentar un fuerte aumento electoral<sup>48</sup> de la extrema

derecha en Flandes y elaborar un Programa de Urgencia sobre los Problemas de Sociedad, para garantizar la seguridad ciudadana reforzando las acciones de prevención y de lucha contra la pequeña criminalidad.

Poco tiempo después, la adopción por el Consejo de Ministros de un informe político sobre la seguridad de los ciudadanos<sup>49</sup>, el 9 de junio de 1992, fue concretada por la implementación de los Contratos de Seguridad y de Sociedad, concluidos en septiembre de 1992 con las cinco principales ciudades del país<sup>50</sup> y siete municipios en Bruselas<sup>51</sup>.

El Secretariado Permanente de la Política de Prevención (SPP), un servicio del Ministerio del Interior, fue creado poco después con el fin de asegurar el seguimiento y la gestión de las iniciativas locales. Estos contratos se articulan alrededor de una dimensión de prevención y otra policial. La disposición de los Contratos de Prevención (en los cuales la parte policial había sido eliminada) fue agregada por los municipios que presentaban problemas de inseguridad menores. El objetivo proclamado por estas disposiciones era ayudar a los municipios a luchar contra la inseguridad, subsidiando proyectos<sup>52</sup> implementados por ellos, y participar en el mejoramiento de las condiciones de vida de los barrios y de sus habitantes. Esta disposición prorrogada anualmente por las autoridades federales, ha sido modificada en diversas ocasiones unificada bajo el nombre de Contratos de Seguridad y de Prevención (en el 2002 existían 74 contratos de este tipo).

Francia también se comprometió en el mismo período a una política de prevención de la criminalidad que se apoya sobre principios comunes a aquellos que han sido evocados por el Reino Unido y Bélgica.

La diferencia radica en su origen, que es precedida en parte por la capacidad movilizadora de un diputado y alcalde, Gilbert Bonnemaïson<sup>53</sup>, autor en 1982 del informe titulado "Frente a la delincuencia: prevención, represión y solidaridad"<sup>54</sup>. Reivindicando un enfoque pragmático - y rechazando el zanjar en el debate de la época sobre si las causas de la delincuencia son sociales o individuales -, logró movilizar en el seno del Consejo Nacional de Prevención de la Delincuencia a elegidos de todas las tendencias y promover una política en favor de los barrios en dificultad. En 1983, se lanzaron los Consejos Comunales de Prevención de la Delincuencia, verdaderas instancias de concertación y de planificación de los programas de prevención de la criminalidad a nivel local, que permanecen hasta hoy, y que son el órgano de monitoreo de las políticas en los municipios<sup>55</sup>.

Sin embargo, la política de prevención ha sido durante un largo período de competencia de una política más global, la política de la ciudad, coordinada por un organismo especializado creado en 1988: la Delegación Interministerial de la Ciudad, dotada de una unidad de prevención y localizada actualmente bajo la autoridad del Ministerio de la Ciudad. Los años 90 han estado marcados por una profunda transformación del escenario francés de la seguridad especialmente con la creación en 1991 -en el seno del Ministerio

del Interior- de un organismo especializado en los asuntos de seguridad interior, el Instituto de Altos Estudios de la Seguridad Interior, y con la promulgación de la Ley de Orientación y de Programación sobre la Seguridad (1995), que subraya la importancia del involucramiento de las autoridades locales en las disposiciones de prevención de la criminalidad. Al mismo tiempo, este decenio fue la ocasión del lanzamiento de numerosos dispositivos conectados con la seguridad y principalmente orientados alrededor de la organización de las fuerzas policiales: reorganización de la policía nacional (1996), ley sobre las policías municipales, generalización de la reforma de la policía de proximidad (2000).

Como en los “*Community Safety Partnership*” del Reino Unido y en los “Contratos de Seguridad y de Prevención” de Bélgica, el gobierno francés lanzó en 1997, los Contratos Locales de Seguridad (603 en el verano del 2002) y un dispositivo contractual establecido por el Alcalde, el representante del Estado (el Prefecto) y de la Justicia (el Procurador de la República), ampliado a otros socios. Estos contratos<sup>56</sup> se basan en un análisis preliminar de la criminalidad y del sentimiento de la inseguridad. Comprenden dos partes, una relativa a la prevención de la criminalidad y, la otra, a la coordinación de las fuerzas de la policía.

Sin embargo, se distinguen de las coaliciones británicas y belgas por un marco menos estricto de parte de las autoridades supra-locales, en especial, por el hecho que ellas no atribuyen directamente los financiamientos a las ciudades.

En España, las políticas en el campo de la prevención de la criminalidad son en cierta manera la expresión de una transición democrática tardía, en relación a los otros estados europeos. Como lo pone en evidencia Recasens<sup>57</sup>, estas políticas fueron *las grandes perdedoras, que además han sufrido grandes tensiones a nivel del Estado, a causa de la descentralización y de la falta de coordinación.*

Son las políticas que apuntan a “mayor seguridad” (“*sécuritaire*”) que se ponen en marcha y conciernen por definición principalmente las fuerzas de la policía<sup>58</sup>. Estas políticas conciernen prioritariamente al campo del terrorismo, pero también de la toxicomanía y de la delincuencia juvenil. Sin embargo, no existe ningún desarrollo de estrategias comunes aunque estructuras de concertación existen en algunos lugares en particular en la ciudad de Barcelona (Cataluña).

En lo que concierne a Italia, que como España ha focalizado sus políticas de seguridad y de prevención de la criminalidad sobre el terrorismo, la criminalidad organizada y la lucha contra la delincuencia juvenil, el desarrollo de las políticas de prevención de la criminalidad, han padecido durante mucho tiempo de una concepción centralizada de la seguridad muy acentuada.

Esta política ha sido objeto de una reafirmación por la ley número 121 (abril de 1981) que reforma el estatuto de la policía del Estado y enuncia que el prefecto es la autoridad provincial de la seguridad pública. Esta misma ley implementa los Comités Provinciales de Seguridad Pública en los cuales se reúnen, bajo la autoridad del Prefecto, los servicios del Estado encargados de estos asuntos, exceptuando los servicios judiciales. Hubo que esperar la elección del alcalde por sufragio universal directo en 1991, para que una brecha fuese abierta en este ordenamiento tradicional, y que los elegidos locales exigieran el ejercicio de un poder real en las políticas de prevención de la criminalidad a nivel local.

Los protocolos de seguridad firmados entre los prefectos y las municipalidades que conciernen a unas 60 ciudades, de los cuales el primero fue firmado en Modena en 1992, son el resultado de esta reorganización de competencias y de responsabilidades en beneficio de los elegidos localmente. Si bien no organizan una transferencia de poderes, ellos permiten la coordinación de competencias distintas entre alcaldes y prefectos. Esta evolución ha conocido un reconocimiento legislativo con la ley del 27 de julio de 1999, abriendo el Comité Provincial de Seguridad al alcalde de la ciudad capital de la provincia y al presidente provincial elegido.

Finalmente, en Alemania, el sistema federal orienta naturalmente la construcción y la implementación de políticas de seguridad hacia cada uno de sus 16 *Länder* que lo componen, lo que no favorece la homogeneidad de prácticas ni de políticas de prevención de la criminalidad. Además, el hecho que la prevención de la criminalidad fuera por largo tiempo considerada como atribución de la policía, la ausencia de organismos especializados o también la poca premura de los poderes locales para tomar parte en la prevención, han empujado algunos a calificar Alemania como un país en vías de desarrollo en esta materia<sup>59</sup>.

Sin embargo, ciertos *Länder*, en primer lugar el Schleswig-Holstein<sup>60</sup>, seguido de la Hesse e incluso de la Baja Sajonia, han sido precursores, implementando los Consejos de Prevención de la Criminalidad (*Kriminalpräventiveräte*), reuniendo especialmente los representantes de los Ministerios de Educación, de Asuntos Sociales y de Justicia. A partir del año 1995, el escenario de la prevención se ha modificado sensiblemente. La Jornada Alemana de la Prevención de la Criminalidad, que se realiza anualmente, asegura un intercambio entre los actores de la prevención y se reúnen casi 2000 consejeros locales de prevención de la criminalidad y organismos similares<sup>61</sup> (*Kommunale Präventionsgremien*). El Foro Alemán para la Prevención de la Criminalidad (*Deutsches Forum für Kriminalprävention*) implementado en 2001, es responsable de desarrollar una estrategia común y asegurar la cooperación entre la Federación, los *Länder* y las comunas.



### **5.3 LAS POLÍTICAS LOCALES DE REDUCCIÓN DE LA INSEGURIDAD**

Canadá evidencia un buen ejemplo de una gran inversión realizada en las colectividades locales, motivando la participación de los organismos no gubernamentales, regionales, nacionales e internacionales a los esfuerzos comunitarios de prevención del crimen.

El Programa de la Asociación en Prevención del Crimen <sup>62</sup> (PPPC) ha sido iniciado por el Consejo Nacional de Prevención de la Criminalidad y apunta a apoyar los esfuerzos de los organismos que pueden contribuir a las actividades comunitarias de prevención del crimen, con la elaboración y la difusión de informaciones, de instrumentos y de recursos para facilitar la participación comunitaria en todas las etapas de prevención del crimen. Estos instrumentos y recursos pueden comprender evaluaciones de necesidades, elaboración de planes y la implementación y evaluación de estrategias que pueden aplicarse en todo el país.

El Programa de Asociación en Prevención del Crimen, incluso siendo de nivel nacional, puede estudiar proyectos que sean de nivel regional, lo que le permite permanecer flexible y responder a las necesidades identificadas al nivel regional (es decir, los problemas que se extienden más allá de las fronteras provinciales). Por ejemplo, la región del norte de Alberta y de Saskatchewan podrían emprender la elaboración de un instrumento o de un recurso que responda a necesidades comunes en la región.

La colectividad está al centro de toda acción eficaz de prevención de la criminalidad. Son las personas que viven, trabajan y juegan en la colectividad quienes que comprenden mejor los recursos, los problemas, las necesidades específicas y las capacidades de su región.

El Programa de la Movilización de las Colectividades (PMC) tiene por objetivo ayudar a los diversos sectores y a las organizaciones de cada colectividad a asociarse para tomar las medidas locales innovadoras que apuntan a combatir las causas subyacentes de la criminalidad y de la victimización.

Las colectividades deben estar listas a invertir tiempo y experiencia; y los dirigentes locales deben contribuir a movilizar un abanico completo de socios locales para enfrentar los problemas de criminalidad y de victimización. El éxito de los proyectos de prevención del crimen mediante el desarrollo social se apoya sobre la participación activa de todos los socios en su concepción, ejecución y evaluación.

Lo esencial del esfuerzo legislativo y reglamentario en la mayor parte de los países europeos ha sido la creación de instituciones en el ámbito de las ciudades que permitan considerar las demandas sociales de seguridad y, sobre todo, poder adoptar soluciones bien elaboradas a los problemas. La complejidad de las formas de funcionamiento de las diversas instituciones que pueden contribuir a resolver un problema y a disminuir la

inseguridad en un lugar, impone una formalización de las relaciones para permitir la clarificación de los objetivos.

La implementación del bien común - que es la seguridad - exige la cohabitación de servicios que no tienen costumbre de trabajar juntos o estiman que tienen una cierta autoridad sobre los otros: policía, justicia, servicios municipales, organismos caritativos, religiosos, organismos privados de seguridad, residentes, etc.

La constitución de la asociación se hace alrededor de algunos instrumentos comunes, como la elaboración de un diagnóstico común a todos los participantes y, si es posible, en concertación con los habitantes. La determinación de un plan de acción con agendas de realización es otro instrumento, junto con los indicadores de evaluación.

Se constituyen verdaderas coaliciones permanentes o esporádicas en función de los problemas. Estas coaliciones tienen campos de competencia que van más allá del sistema de justicia criminal. Dichas coaliciones pueden tener un carácter especializado, por ejemplo en problemas de droga, o una competencia más amplia, como la seguridad. En esta última hipótesis la seguridad puede recubrir las demandas de la salud pública o de la circulación automotriz. Se nota que la iniciativa que ha dado nacimiento a una coalición a menudo le dará su especificidad definitiva. Estas coaliciones pueden situarse en diferentes niveles de gobierno: a escala regional, o más frecuentemente en el ámbito de la ciudad, y muy a menudo a nivel de los barrios.

En 1993, el gobierno checo creó un comité para la prevención de la criminalidad bajo la tutela del Ministerio del Interior que reunió los Ministerios de Educación, de la Juventud y Deportes, del Trabajo, y de Asuntos Sociales, de Finanzas y a la Comisión Gubernamental Antidroga. Este comité propuso inmediatamente que las ciudades sean asociadas a la política nacional. Esta última debe servir para definir las prioridades, especialmente en la asignación presupuestaria. Así, a nivel nacional, las prioridades definidas conciernen la prevención de la toxicomanía y la prevención de la reincidencia; la prevención de los robos con fuerza y de robos de autos; la seguridad de los espacios públicos; y, finalmente, la asistencia a las víctimas. La implementación de esta política nacional pasa por la creación a nivel de las ciudades de coaliciones locales, que entre sus principales acciones realizan diagnósticos locales. De esta forma se constituyó una red con 45 ciudades con el apoyo del Ministerio del Interior.

Dinamarca tiene un Consejo Nacional de Prevención de la Criminalidad. Ese consejo reagrupa a más de 80 miembros representantes de una cuarentena de organismos públicos y privados que comparten los objetivos del Consejo: médicos, policías, docentes, asistentes sociales, juristas y sociólogos. Los objetivos son trabajar sobre los factores criminógenos desde la infancia y la adolescencia, y realizar una intervención integrada. Este consejo nacional se apoya sobre los 245 consejos locales, presentes en todo el país, encargados de implementar programas locales. Esta coalición nacional trabaja en

estrecha colaboración con el consejo escandinavo de criminología, encargado por el gobierno de contribuir a la investigación criminológica.

Es a nivel de las ciudades que se encuentran las coaliciones encargadas de aplicar las políticas de reducción de la inseguridad. La mayor parte de las ciudades cuentan con dicha coalición. El acento debe ser puesto sobre las coaliciones que tienen objetivos globales.

La Comisión Comunal de Prevención y Seguridad de la ciudad de Charleroi (Bélgica) se esfuerza en integrar enfoques específicos sobre los asuntos de seguridad en un enfoque global de la seguridad a nivel de todo el territorio. Para lograrlo ha sido necesario determinar los roles y las competencias de cada uno. Los actores de la política son numerosos y varían en función de los asuntos tratados. En su composición más numerosa, la coalición agrupa a más de 120 personas representantes de instituciones, de ONGs y de habitantes. Entre los diferentes talleres de trabajo, uno sobre la integración social de delinquentes ha elaborado un perfil sociocultural de ellos, con el fin de poder afinar las formas de intervención.

Las acciones elaboradas deben responder a diversos indicadores para poder beneficiarse de financiamiento:

- Innovar en relación a las precedentes;
- Tener un impacto elevado en materia de seguridad;
- Tener una duración de al menos cinco años;
- Corresponder a la problemática específica del territorio.

La coalición está ligada por un contrato local de seguridad, que abarca igualmente al gobierno.

En Gerona (España), es la noche el problema que ha originado la coalición. La noche amplifica ciertos comportamientos y genera inquietudes de la población. El aumento de accidentes mortales durante la noche y que involucran a jóvenes, es muy inquietante. Los actos de vandalismo son numerosos; el abuso de bebidas alcohólicas y de drogas es masivo. La ciudad de Gerona tiene una población estudiantil importante y ciertos barrios son particularmente afectados por la vida nocturna. La ciudad ha lanzado una iniciativa que apunta a conciliar los intereses de los residentes de los barrios y de los «turistas nocturnos». Reducir el ruido y los actos incívicos ha sido la primera prioridad. Una coalición ha sido creada reuniendo los representantes locales, los propietarios de los lugares nocturnos, las agrupaciones de residentes, las asociaciones de jóvenes, la policía y otros servicios involucrados.

Las acciones realizadas han tenido un impacto importante sobre la prevención del manejo en estado de ebriedad; sobre la reducción del horario de los lugares nocturnos; sobre el control del uso de drogas al interior de los establecimientos y la reducción del ruido. Esta coalición lleva el nombre de «Mesa de Concertación». Los temas de trabajo se han ampliado y en la actualidad la coalición concierne a todos los barrios de la ciudad.

Numerosos países han implementado instrumentos, permitiendo contratos entre los diferentes socios y los diferentes niveles de gobierno. Bajo el nombre de contrato o de protocolo, estos apuntan a garantizar la continuidad de los compromisos procurándoles una base financiera. Estos instrumentos otorgan visibilidad a la coalición local que puede justificar sus acciones a los ojos de la población, a través de la evaluación.

A pesar de las dificultades específicas en los contextos nacionales y locales, las **ciudades** de Europa que se han comprometido en la gestión de la contractualización de las políticas de seguridad enfrentan diversos obstáculos comunes.

Si la pertinencia de una política de prevención concertada no necesita justificación, la colaboración entre las diferentes instancias implicadas por los problemas, es aún reciente. El conjunto de los actores reacciona todavía en forma independiente y de acuerdo a sus propias lógicas. Si los actores tienen conciencia de la importancia de colaborar, este apoyo provoca perturbaciones en la organización interna de cada uno, en la medida en que la interdependencia y el derecho de fiscalización en las actividades de cada uno, pueden suscitar resistencias.

En el procedimiento contractual, el intercambio de información es esencial para lograr un diagnóstico compartido y claves de lectura comunes. Éstos son a menudo frenados por el problema del intercambio de informaciones y la cultura de la confidencialidad de cada asociado.

La segunda dificultad encontrada para la gestión de los contratos de seguridad concierne a la participación de los habitantes. Estos últimos, proclamados actores esenciales de una real coproducción de la seguridad, a menudo sólo son consultados al momento del diagnóstico.

Ciertas ciudades utilizan estructuras participativas de tipo comité de barrio para hacer emerger un debate democrático alrededor de la seguridad urbana. Otros, especialmente en los países anglosajones, implementan o favorecen los dispositivos ligados a la movilización de los habitantes del barrio. Sin embargo, subsiste la dificultad para identificar y formalizar las modalidades que permiten captar la demanda social y convertir a sus habitantes en reales «coproductores de la seguridad».

## 6. CONCLUSIÓN

La seguridad debe ser abordada desde el punto de vista de sus habitantes, de aquellas situaciones que viven y que los afectan, y no sólo desde el punto de vista de las instituciones. Debe ser abordada desde el punto de vista de todos los ciudadanos, inmigrantes incluidos; y desde el punto de vista tanto de las víctimas, como de los que transgreden las reglas.

Ello postula que todos pueden compartir derechos y deberes, y pueden participar del bien común que es la seguridad. No es suficiente que el bien común esté bajo la autoridad pública para ser público en su contenido y en su acceso.

El territorio de la ciudad es la expresión de este bien común. El uso del territorio, sus restricciones, la movilidad, el intercambio entre los habitantes, debe ser una preocupación común. La seguridad no debe significar la fragmentación de la ciudad en fortalezas accesibles sólo a un pequeño número de personas.

Este nuevo enfoque, que está comprendido en el conjunto que las políticas públicas, conlleva grandes cambios en los objetivos de las instituciones, al igual que en sus formas de organización y en los mecanismos a utilizar.

Dialogar en forma permanente con los habitantes para apreciar mejor sus expectativas es la primera tarea de la gobernabilidad. Introducir la flexibilidad y la variedad en las respuestas de la autoridad a las peticiones de los habitantes es el segundo imperativo.

Estos dos objetivos deben ser realidad al interior del marco territorial que es la ciudad y su organización. La ciudad se ha convertido en el marco obligado de una asociación entre el sector público y el sector privado para el tratamiento de la inseguridad. Esta asociación corresponde a una política global que enfrenta al mismo tiempo la multiplicidad de las causas de la inseguridad. En las ciudades europeas nacen coaliciones permanentes, se elaboran diagnósticos de situación, planes de acción y evaluaciones. Esta metodología postula una forma más social de abordar los conflictos que disturbán la ciudad. La policía y la justicia no son ya consideradas como la única solución posible a los problemas de la vida cotidiana.

El pragmatismo y el realismo deben conducir nuestras políticas de lucha contra la criminalidad.

**CAPÍTULO II**  
**La Prevención del Delito en América Latina: Hacia Una Evaluación**  
**de las Experiencias Prometedoras**  
**Alejandra Lunecke**

**INTRODUCCIÓN**

La problemática de la violencia y del delito en América Latina ha sido abordada por las autoridades a partir de diferentes enfoques y estrategias. Al analizar el desarrollo de las políticas de seguridad, así como de los programas orientados a disminuir su incidencia y la consiguiente sensación de inseguridad en la población, es posible establecer que en dicha heterogeneidad se identifican dos características generales: por un lado, en América Latina el tema de la seguridad ciudadana se enmarca en un contexto temporal reciente y, por otro lado, en relación con lo anterior, el abordaje de la problemática presenta grados de desarrollo muy desigual en los diferentes países y ciudades de la región.

Aun cuando la problemática de la violencia en Latinoamérica no es un fenómeno de reciente data, el abordaje de ella desde una perspectiva democrática y centrada en los valores ciudadanos sólo se desarrolla desde hace unos pocos años. En este sentido, hasta la década del 90, predominaba en la región un enfoque de seguridad pública para enfrentar la temática, salvo el caso de Brasil, país que introdujo nuevos enfoques y estrategias centradas en la comunidad y en la ciudadanía en la década de los ochenta. Esto significa que la mayoría de las políticas y estrategias durante este período se basaron casi exclusivamente en el “control” de la violencia, y por consiguiente, se trató de una problemática reservada al campo de las policías y del sistema judicial.

A partir de la década del 90, junto con el proceso de democratización política, se comienzan a desarrollar y a cimentar las bases de una política de seguridad, que no sólo asume el control como estrategia preventiva, sino que también la prevención social del fenómeno con una orientación basada en el respeto a los derechos humanos y los derechos ciudadanos. En este punto, cabe señalar que antes que los gobiernos asumieran la implementación de estos nuevos enfoques de prevención social, diferentes organismos de la sociedad civil (ONGs, fundaciones, corporaciones y otras) comenzaron a desarrollar estrategias de prevención social caracterizadas por un impacto sobre los grupos de riesgo o espacios geográficos, a través de intervenciones de carácter limitado.

Al analizar la oferta de programas públicos sobre prevención del delito, es posible observar también que el desarrollo de estrategias y programas es muy desigual<sup>63</sup>. Países

como Brasil y Colombia tienen una significativa experiencia en la temática, presentando no solamente un nivel de planes nacionales, estatales y locales muy desarrollados y de larga data, sino también un vasto número de experiencias con enfoques comunitarios e integrales de trabajo, muy creativas, sustentadas en el tiempo e implementadas en cooperación e interlocución entre diferentes actores de la sociedad (ONGs, poderes locales, poderes estatales, empresa privada, universidades, entre otros).

Es importante destacar que, frente a los altos índices de violencia que se presentan en Brasil y Colombia, junto con el grado de desarrollo de las experiencias existentes, es posible apreciar un importante avance en la reflexión teórica y académica en este tema, que dialoga en forma permanente con las prácticas políticas y que no solamente ha orientado el accionar, sino que también ha guiado un adecuado análisis social de la problemática. En ambos países, los enfoques predominantes distinguen la violencia de la delincuencia, la que es abordada desde una perspectiva más amplia. Esto será analizado con mayor profundidad en el apartado de análisis de las experiencias.

Lo anterior, sin embargo, constituye una excepción. La mayoría de las naciones se encuentran en etapa de diseño o de reciente implementación de modelos de prevención integrales con abordajes inter-institucionales y orientados hacia la comunidad. Este es el caso de Uruguay, Argentina, Ecuador, el Salvador, Guatemala, Jamaica y Costa Rica, los cuales, con el apoyo otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo y/o la Organización Panamericana de la Salud (en temas más específicos), se encuentran implementando estrategias de prevención del delito con las características señaladas anteriormente (en su mayoría los acuerdos con estos organismos se han firmado a partir de 1998).

De esta forma, las experiencias existentes en la región que se inscriben en enfoques integrales y articulados de manera multisectorial son aún muy recientes. La investigación que da origen a este documento se realiza sobre la base de un análisis de carácter cualitativo y descriptivo, que busca dar cuenta de las condiciones de éxito de las experiencias consideradas prometedoras y exitosas para el caso de América Latina. La condición de 'prometedoras' se centra en el diseño y ejecución de las estrategias, que a la luz de la literatura internacional, dan cuenta de altas condiciones de éxito para la prevención de la violencia delictual. Por otra parte, son consideradas experiencias 'exitosas', aquellas que han logrado reducir el delito o la problemática sobre la cual buscan intervenir.

Cabe señalar que la evaluación de programas preventivos es todavía muy incipiente en el caso de América Latina. A diferencia de lo que sucede en el mundo desarrollado (principalmente Estados Unidos y Europa), no existe información que dé cuenta del análisis de los resultados y/o impacto de las iniciativas desarrolladas y, además, el acceso a la información presenta importantes obstáculos.

En este marco, es posible identificar aquellas experiencias que se han implementado desde distintos enfoques, que presentan diferentes modelos de implementación y que buscan abordar las principales problemáticas asociadas a la criminalidad en la región.

Con este objetivo, en la primera parte se describe el contexto en el cual se insertan estas estrategias y las problemáticas a las que se intentan encontrar respuestas, centrando el interés en la victimización y las consecuencias de ésta.

En segundo lugar, y con miras a explicar el fenómeno de la violencia y de la delincuencia en Latinoamérica, se analizan las causas de la aparición e incremento de ella durante las últimas décadas.

En tercer lugar, se da cuenta del abordaje de la problemática, poniendo énfasis tanto en la respuesta tradicional, como también en los nuevos enfoques de prevención del delito en América Latina.

En cuarto lugar, se describen y analizan los modelos de intervención que, en el marco de estos enfoques, dan cuenta de diversas experiencias que han sido reveladas como promisorias en la región.

Por último y a modo conclusión, se desarrolla una reflexión sobre los factores que han sido determinantes para que estas experiencias, a la luz de sus procesos y resultados, sean prometedoras. El análisis pone acento en la innovación, pertinencia, sustentabilidad y replicabilidad de las experiencias abordadas, con el objeto de esbozar criterios de acción frente a las problemáticas asociadas a la violencia, especialmente aquellas relacionadas con la actividad delictual en Chile.

## **1. AMÉRICA LATINA: UNA REGIÓN MARCADA POR LA VIOLENCIA**

A fines del siglo XX, la violencia fue la primera causa de muerte en América Latina entre las personas de 15 y 44 años de edad<sup>64</sup>. Aún cuando este fenómeno no es reciente en la región y no ha sido ajeno a los procesos de transformación social que ha experimentado a lo largo de su historia (esclavismo, guerras de independencia, conquistas sociales, guerras regionales, guerrillas, revoluciones), en la actualidad América Latina ha visto aparecer una forma particular de violencia: la violencia urbana y delictual.

“Es una violencia que se podría calificar de social, por expresar conflictos sociales y económicos. Una violencia que no tiene su campo privilegiado de acción en las zonas rurales, sino en las ciudades y, sobre todo, en las zonas pobres, segregadas y excluidas de las grandes ciudades, donde a veces se trasladan prácticas rurales a la vida urbana”<sup>65</sup>. En este sentido, los crímenes violentos aumentan tanto en aquellos países con muy bajas tasas de homicidios (Costa Rica o Argentina), como en aquellos donde ya las tasas de homicidios eran muy altas (Colombia y El Salvador).



Así, en la última década el aumento de los delitos denunciados y la sensación de inseguridad o temor son algunos de los fenómenos sociales más importantes en el mundo y especialmente en América Latina<sup>66</sup>. A pesar de la significativa heterogeneidad en los niveles de crimen y victimización a nivel internacional, existen signos de que el crimen y la violencia se han incrementado en el ámbito mundial durante las décadas pasadas.

## **1.1 PRINCIPALES TENDENCIAS DE LA CRIMINALIDAD**

En América Latina, pese a factores como la inexistencia, poca confiabilidad de las estadísticas criminales, diferencias en la forma de recopilar y clasificar los delitos, sean éstos descubiertos por la policía, denunciados a este organismo o a las autoridades judiciales, algunos datos permiten establecer ciertas tendencias comunes en materia de criminalidad con respecto a los últimos años. Estas apuntan a las siguientes características del fenómeno:

**1.1.1 Continuos incrementos en los índices de criminalidad, particularmente significativos en la presente década, donde destaca un mayor crecimiento de las tasas en los delitos contra la vida y la integridad física de las personas. Pese a su carácter fragmentario y parcial, los datos disponibles indican que América Latina se sitúa entre las regiones más violentas del mundo.**

El promedio de las **tasas de homicidios** en América Latina entre finales de los años 80 y principios de los 90 fue de 22,9 homicidios por 100 mil habitantes, es decir, más del doble del promedio mundial (10,7). La cifra regional fue superada con creces por las tasas promedio registradas en El Salvador (150), Guatemala (150) y Colombia (89,5) en el mismo período. Sin embargo, hacia el año 2000 estas tasas habían aumentado a 30 homicidios cada 100 mil habitantes en la región<sup>67</sup>.

Como se observa en la tabla a continuación, casi todos estos países presentan un crecimiento en sus tasas de homicidios desde 1980 en adelante.

Asimismo, el aumento del crimen y la violencia se ha concentrado especialmente en las áreas urbanas, en las cuales las tasas han aumentado más que en otras zonas de los países.

Respecto de la victimización en otro tipo de delitos violentos, como las lesiones, los robos y hechos de carácter sexual, la disposición a denunciar en América Latina es sustancialmente menor que en Europa y Norteamérica, por eso las encuestas de victimización suministran indicadores más precisos sobre la extensión y percepción de la gravedad de los delitos de naturaleza violenta.

En este sentido, las encuestas señalan tanto elevados índices de victimización -muy superiores a los de la delincuencia registrada oficialmente- como importantes incrementos de los mismos. Como señalan algunos estudios recientes, en 1998, todos los países de

América Latina presentaban tasas de victimización superiores a 20%, ubicándose la mayoría entre 30% y 40%, y cinco de ellos (Guatemala, El Salvador, Venezuela, México y Ecuador) entre 40% y 60%, comparativamente muy superiores a las cifras registradas en los países occidentales más desarrollados<sup>70</sup>.

Una mirada más detallada de estos datos es la que entrega la Encuesta Internacional de Victimización de 1996 (UNICRI), que recoge las tasas de victimización por robo, lesiones personales y agresiones sexuales en seis capitales de América Latina. Es razonable pensar que la tasa de victimización en las ciudades capitales es superior a la de cada país, debido a la concentración de la delincuencia callejera en zonas urbanas. Sin embargo, los datos permiten comparar información entre naciones<sup>71</sup>.

Como se observa a continuación, Brasil y Colombia registran en general las más elevadas tasas de victimización para los tres delitos considerados. Argentina y Costa Rica que reportan tasas de victimización por robo entre 38% y 49% menores que Brasil y Colombia, reportan respectivamente 14% más y sólo 14% menos victimización por ataques sexuales que Colombia.

#### **Tasas de victimización por delitos violentos para cinco países de América Latina**

| <b>Países</b>         | <b>Robo</b> | <b>Lesiones</b> | <b>Ataque Sexual</b> |
|-----------------------|-------------|-----------------|----------------------|
| Argentina             | 6,6         | 2,9             | 5,8                  |
| Bolivia               | 6,2         | 3,0             | 1,4                  |
| Brasil                | 11,3        | 3,6             | 8,0                  |
| Colombia              | 10,6        | 3,6             | 5,0                  |
| Costa Rica            | 5,8         | 1,9             | 4,3                  |
| Paraguay              | 6,7         | 1,1             | 2,7                  |
| <b>Promedio 1996:</b> | <b>12,2</b> |                 |                      |

Fuente: UNICRI, 1998.

#### **1.1.2 Una mayor participación de los jóvenes en la delincuencia, sobre todo organizados como bandas y pandillas.**

El aumento de la violencia juvenil en América Latina es uno de los principales problemas que enfrenta la región. Los jóvenes aparecen como víctimas y como agresores de todas las formas de delitos violentos: homicidio, asaltos, robos, violencia sexual, entre otros. Según información del Banco Interamericano de Desarrollo, en 1995 aproximadamente el 29% de los homicidios en América Latina involucraban a jóvenes de edades entre 10 y 19 años<sup>72</sup>.

Un estudio realizado en seis ciudades de Colombia evidenció que el mayor riesgo de ser víctima de delitos contra la propiedad lo tienen los hombres entre 15 y 24 años de edad.

En cuanto a los delitos contra las personas, los hombres con edades entre 15 y 35 años enfrentan 33% más de probabilidades de convertirse en víctimas<sup>73</sup>.

Por otra parte, uno de los fenómenos más preocupantes relacionado con la violencia juvenil, es el incremento de la violencia ejercida por las pandillas o bandas juveniles, problemática que adquiere especial significado en países centroamericanos como El Salvador y Guatemala. Así por ejemplo en El Salvador y Nicaragua, se tiende a asociar a las pandillas con los altos niveles de lesiones y asesinatos<sup>74</sup>. Asimismo, en Guatemala se considera que el surgimiento de las bandas criminales organizadas en los últimos 10 años está ligado a la actividad de distribución, en el mercado local, de la droga que queda en el país producto de trasiego internacional<sup>75</sup>.

Aún cuando es necesaria mayor información e investigación sobre las pandillas y bandas juveniles en América Latina, algunos estudios desarrollados en la materia permiten establecer un marco general para explicar y comprender este fenómeno. El análisis se ilustra en el siguiente cuadro:

#### **Características de las Pandillas en América Latina y el Caribe**

**Pobreza:** las pandillas juveniles emergen en el contexto de pobreza y marginalidad urbana, factores que actúan más como contexto del fenómeno que como causas de él.

**Particularidad:** relacionado con las características de las pandillas, es posible evidenciar que son muy heterogéneas en su composición, comportamiento y articulación. Así por ejemplo, las pandillas en Chile y en Costa Rica son mucho menos violentas que los sicarios en Colombia o las Maras en El Salvador.

**Vínculos Comunitarios:** Algunas pandillas mantienen fuertes vínculos con sus comunidades locales y no ejercen la violencia directamente contra ellas, como es el caso de las pandillas en Nicaragua. Sin embargo, otras tienen débiles vínculos y son discriminados y rechazados por sus acciones ilegales y violentas, como es el caso de los sicarios.

**Drogas:** Muchas pandillas están envueltas en tráfico y consumo de drogas y éstas, por lo general, son más violentas que aquellas que no lo están (aún cuando no es un factor determinante de las conductas agresivas).

**Migración:** Un factor determinante en el surgimiento e incremento de este tipo de organizaciones fue la fuerte migración de familias, producto de la deportación desde Estados Unidos en el período post-conflicto en Centro América (especialmente en Guatemala y El Salvador). En otros casos, procesos similares influyeron para cambiar los patrones de comportamiento de las pandillas, involucrando mayor nivel de violencia, como fue el caso de México.

Fuente: Rodgers, Dennis. *“Youth gangs and violence in Latin America and the Caribbean: a literature survey”*. Documento de Trabajo N° 4. Serie Programa Paz Urbana. Banco Mundial, 1999.

### **1.1.3 Una relación cada vez más estrecha entre la delincuencia, individual y organizada, y la problemática de la droga y el narcotráfico.**

En este ámbito se incorporan la producción, circulación y distribución de drogas -en particular cocaína- y de las actividades derivadas del mismo proceso, tales como el robo de vehículos, el tráfico de armas, el ingreso ilegal de inmigrantes y el lavado de dinero.

### **1.1.4 Cierta “regionalización del delito”. Es decir, algunos ilícitos (tráfico de armas, drogas, contrabando de mercancías y animales, robo de automóviles y trasiego de inmigrantes ilegales) suelen desconocer fronteras geográficas.**

En Centro América, las características geográficas que facilitan la comunicación entre ambos océanos y entre el norte y el sur del continente, constituyen también condiciones propicias para la operación de la delincuencia internacional y del crimen organizado en los delitos mencionados<sup>76</sup>.

## **1.2 CONSECUENCIAS DE LA VIOLENCIA: EL MIEDO A SER VÍCTIMA Y COSTOS DEL CRIMEN**

### **1.2.1 Sensación de inseguridad y temor**

Uno de las principales consecuencias del incremento de las tasas de homicidios y delitos contra la propiedad es la sensación de temor generalizada entre la población urbana de América Latina. Si hay algo común entre los habitantes de las distintas metrópolis es la sensación de miedo a ser víctima de violencia. “Un estudio del Latinobarómetro mostró que, en promedio, el 30% de las familias de la región había sufrido un robo o un asalto en los 12 meses anteriores a la encuesta, es decir, una de cada tres familias”<sup>77</sup>.

Sin embargo, junto al aumento de la criminalidad en la región, el miedo expresado por la ciudadanía a ser víctima de algún delito es aún mayor que la probabilidad real de ser víctima, “pues ese 30% que ha sufrido robos o asaltos tiene vecinos y amigos a quienes les cuenta lo que aconteció y quienes empiezan a sentirse en forma vicaria víctimas reales o potenciales, y es así que el miedo se generaliza de una manera importante, limitando la libertad de las personas por las restricciones que los individuos se imponen a sí mismos”<sup>78</sup>.

Esta afirmación es corroborada por estudios como el realizado por ACTIVA en 1998, que encontró que el 24% de los encuestados en Río de Janeiro, el 26% en Santiago de Chile y el 46% de los entrevistados en la ciudad colombiana de Cali, había restringido sus salidas durante la noche, por temor a ser víctimas de la violencia. En Caracas, cerca del 33% de las personas habían limitado sus horarios nocturnos de estudio o trabajo por las mismas razones.

En una tendencia similar, en la encuesta del Latinobarómetro 2001<sup>79</sup>, realizada en 17 países de la región, cuatro de cada cinco entrevistados señalaron que la delincuencia y la drogadicción habían aumentado mucho en sus países durante los últimos tres años.

Frente a este fenómeno es posible establecer que:

- El fenómeno criminal suele constituir en numerosos países latinoamericanos uno de los principales problemas sociales, apenas superado por el tema del desempleo.
- Todos los grupos y categorías de ciudadanos estiman que la delincuencia aumenta sin cesar. Además, consideran inseguros el país, la ciudad, el barrio, la calle o el hogar donde viven, y vaticinan ser asaltados o robados en los próximos meses, siendo más acentuada esta opinión entre los residentes de los centros urbanos y las personas de sexo femenino y edad avanzada.
- La mayoría de los ciudadanos considera que las principales causas del incremento de la criminalidad son el desempleo y el uso de drogas, así como una insuficiente e ineficiente intervención institucional (policía, tribunales, sistema penitenciario).
- La paradoja consistente en que suele darse un mayor sentimiento de temor ante los delitos numéricamente poco frecuentes, sobre todo entre grupos que son menos victimizados (mujeres y personas de edad)<sup>80</sup>.

De esta forma, la sensación de miedo tiene un impacto difuso y complejo en la vida social, manifestándose en las prácticas de la vida cotidiana y en las preocupaciones de la ciudadanía. Así, a “la inseguridad que produce la posibilidad de un asalto o de un secuestro, se agregan inseguridades que se comparten con todos los países, tanto ricos como pobres, a partir de la globalización: la inseguridad del empleo y la estabilidad del ingreso, los problemas de salud y el medio ambiente, el hambre, el tráfico de estupefacientes, los conflictos étnicos, la desintegración social, el terrorismo, las migraciones que van penetrando las ciudades, desfigurando sus espacios y la desterritorialización de los sentidos de pertenencia de los ciudadanos”<sup>81</sup>.

Por otra parte y de manera más cuantificable, esta sensación tiene un significativo impacto económico en la sociedad y aumenta los ya importantes daños que la misma violencia y el delito tienen sobre el patrimonio de las sociedades.

### **1.2.2 Costos económicos del delito**

Una de las principales preocupaciones por el crimen se justifica en los efectos que éste produce sobre la actividad económica y la calidad de vida de las personas que deben sostenerse con un reducido sentido de su seguridad individual y de sus propiedades.

Un estudio reciente conducido por el Banco Interamericano de Desarrollo estimó que los costos sociales de crimen en América Latina, incluyendo el valor de las posesiones robadas, equivalen a 168 mil millones de dólares anuales, equivalentes al 14,2% del Producto Interno Bruto de la región<sup>82</sup>. En este cálculo, la mitad de los costos estimados son representados por el costo de los intangibles de la violencia, que incluyen los efectos del crimen sobre la productividad y la inversión y el impacto sobre el trabajo y el consumo.

Según este análisis, se puede argumentar que los altos costos intangibles del crimen organizado en América Latina son el resultado de los más altos niveles del crimen y que redundan en efectos perniciosos sobre la calidad de vida de los ciudadanos. En esto es ilustrativo el hecho que, si se excluyen los intangibles y el valor de los bienes robados, los restantes costos sociales todavía equivalen a 4,9% del PIB de América Latina, donde los costos de vidas y otros relacionados con la salud resaltan como las categorías más importantes, seguidos por los recursos destinados a las policías y los sistemas de justicia criminal<sup>83</sup>.

Este cálculo sin duda varía de país en país. Mientras México se ubica en torno al promedio regional, con costos del crimen por un 4,9% (incluyendo intangibles y transferencias), la delincuencia produce pérdidas de 9,2 y 11,4% del PIB en El Salvador y Colombia respectivamente. En el otro extremo del espectro, los costos relacionados con el crimen en Perú y Brasil equivalen a 2,9 y 3,3% del PIB respectivamente<sup>84</sup>.

Así, el fenómeno de la violencia y de la criminalidad de América Latina ocupa un lugar prioritario en el debate público nacional e internacional, por los significativos costos políticos, económicos y sociales que enfrentan los gobiernos y porque es en sí, un serio desafío para la sustentabilidad de los gobiernos democráticos en la región<sup>85</sup>.

## **2. CAUSAS DE LA CRIMINALIDAD Y DE LA VIOLENCIA**

Frente al diagnóstico de la violencia y el delito especialmente en la región, para la investigación científica y para los agentes políticos es difícil establecer cuáles son sus principales causas. Como bien lo muestra la experiencia internacional, el fenómeno es multidimensional y sólo puede ser explicado a partir de múltiples causas, entre las cuales se encuentran las económicas, sociales, culturales e institucionales.

En este sentido, es posible señalar que la pobreza -empobrecimiento y su consecuente segregación social-, la desigualdad de oportunidades, la falta de control del acelerado crecimiento urbano en las ciudades, la exclusión escolar y laboral, la mayor disponibilidad de armas de fuego y las limitaciones y debilidades que presentan los sistemas de control del delito (sistema penal, policial y carcelario) son factores que inciden directamente sobre la presencia del fenómeno en la región.

## **2.1 POBREZA, DESIGUALDAD Y EXCLUSIÓN SOCIAL**

Un rasgo muy significativo de la nueva violencia es que ocurre principalmente entre los pobres de las grandes ciudades. La clase media y los sectores más acomodados ven a los pobres como una amenaza y se sienten a sí mismos como las víctimas de las agresiones y de los delitos.

En este sentido, aparentemente se podría establecer que la pobreza es la causa de la violencia. Sin embargo, no existe una correlación tan clara y abierta entre ambos fenómenos, pues los países más pobres de la región como Haití, Bolivia y Perú no aparecen entre aquellos que tienen mayores tasas de homicidios. Lo mismo sucede si se analiza lo que ocurre al interior de cada país, por ejemplo, en Venezuela los homicidios ocurren en el área metropolitana de Caracas y en ricos estados como Carabobo y Aragua y no en las zonas con mayores necesidades básicas insatisfechas, como Trujillo, Apure o Sucre<sup>86</sup>.

Entonces, no es la pobreza, sino más bien el empobrecimiento y la consecuente exclusión social, reforzada por la desigualdad, lo que origina la violencia urbana. De acuerdo con antecedentes de Cepal, “la región se caracteriza por su desigual distribución del ingreso y la excesiva concentración del mismo en pocas manos. De hecho, América Latina se ha convertido en la región más desigual del mundo, mostrando un aumento en el coeficiente de Gini<sup>87</sup> de 0,53 a 0,55 para la región durante los años noventa”<sup>88</sup>.

## **2.2 LA EXCLUSIÓN ESCOLAR Y LABORAL**

Estudios recientes del Banco Mundial muestran que el 24% de la población en América Latina y El Caribe, es decir, uno de cada cuatro personas, viven con menos de un dólar por día<sup>89</sup>, y en algunos países, como en el caso de Guatemala, más de la mitad de la población se encuentra en esta situación.<sup>90</sup> Sin duda, esto genera un nivel creciente de exclusión, la que se observa claramente en los ámbitos laboral y educacional.

Con respecto al mercado laboral, hacia 1999 el desempleo alcanzó un 9,5%, índice que en 1990 llegaba al 5,7%. Junto con ello, la principal característica del empleo durante la misma década fue su carácter informal<sup>91</sup>, lo que implicó una doble exclusión laboral, ya que junto con la disminución de los empleos se produjo la precarización de las condiciones en el trabajo.

Desde el punto de vista educativo, se calcula que el 30% de los niños no completa la educación primaria al cumplir los 14 años y a esa edad se ven obligados a trabajar. Junto con ello, aún cuando la entrada a la educación funciona relativamente bien como puerta de entrada, no sucede lo mismo como salida, puesto que la prosecución de los estudios completos es muy baja en la región. Por ejemplo, se calcula que de cada cien niños que

ingresan al primer grado de la escuela en Bolivia, Brasil, Colombia o Perú, sólo 15 llegan al noveno grado de estudios (son nueve años los obligatorios en muchos países)<sup>92</sup>.

### **2.3 ACELERADO CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES Y LA SOCIEDAD DE CONSUMO**

Aún cuando en algunos países el aceleramiento del proceso de urbanización ocurrió antes de los años cincuenta y fue sostenido por las migraciones previas a esa década, se puede establecer que fue en ese período cuando se acrecentó el movimiento migratorio en muchos países, que luego dio origen al surgimiento de sectores marginales y asentamientos urbanos en las ciudades capitales. Se trata de las llamadas favelas, villas miserias, comunas o pueblos jóvenes, que concentran en la actualidad elevados niveles de pobreza, como así también importantes niveles de quiebre de expectativas<sup>93</sup> y, por ende, una creciente situación de exclusión social.

En este punto resulta interesante plantear como otra variable, el hecho que aún cuando esta marginalización urbana puede explicar por sí misma la generación de violencia, es a partir de la última década que el fenómeno adquiere mayor significancia. Esto, porque dicho contexto es atravesado en la actualidad por otro fenómeno: en las sociedades latinoamericanas existe una inflación de las expectativas generadas por la sociedad de consumo, que no logran ser satisfechas.

La presencia de los medios de comunicación, y sobre todo la televisión, coloca a los individuos de los más diferentes niveles sociales en contacto con un conjunto de bienes, servicios y estilos de vida que antes ellos no podían ni siquiera imaginar. “De alguna manera, los medios de comunicación y la publicidad han democratizado el acceso a la información acerca de los productos y servicios y con ello han aumentado las expectativas en la población de una manera importante<sup>94</sup>”.

Este proceso ocurre al mismo tiempo que se detiene el crecimiento económico y las posibilidades de mejoría social, generándose un abismo entre lo que se aspira como calidad de vida y las posibilidades reales de alcanzarla. Así, un camino alternativo para ello es la delincuencia.

### **2.4 LA DISPONIBILIDAD DE LAS ARMAS DE FUEGO**

A la existencia de un número mayor de delitos se agrega otro rasgo característico de la violencia en América Latina y en otras regiones del mundo: la letalidad de los casos de violencia surgidos en conflictos interpersonales, como hechos directamente relacionados con la posesión de armas de fuego. Según la OMS, el 63% de los homicidios que ocurren en el mundo son ocasionados por armas de fuego, pero esta cifra es muy superior en América Latina, donde supera el 80%, e incluso en algunos países, como Venezuela, es mayor del 90%<sup>95</sup>.



La difusión de las armas de fuego ligeras entre la población ha aumentado de manera significativa. En algunos países existe un mercado libre de armas, en otros hay mayores restricciones. Además, se suma el hecho que muchas armas que estaban en manos de la guerrilla y de grupos subversivos pasaron a usuarios privados y a la delincuencia común. Junto con ello, los mismos ciudadanos comenzaron a adquirir armas para defender a sus familias y propiedades. Aunque es difícil obtener las cifras reales de este fenómeno, una encuesta de 1970 mostraba que el 23% de los habitantes de Cali y de San José de Costa Rica tendrían un arma si pudieran<sup>96</sup>.

### **3. LA PREVENCIÓN DEL DELITO EN AMÉRICA LATINA: EL ABORDAJE DE LA VIOLENCIA Y DE LA CRIMINALIDAD**

Como se ha señalado en páginas anteriores, la realidad de la delincuencia y de la violencia en la América Latina, ha llevado a los gobiernos, a los organismos internacionales de desarrollo y de cooperación, a las organizaciones multilaterales y centros de estudios que se dedican al tema, ha diseñar, implementar y evaluar políticas en el ámbito internacional, nacional y local, orientadas a la reducción de la criminalidad y del temor.

En la búsqueda de explicaciones y causas de la problemática se han desarrollado múltiples estudios que abordan la problemática desde las más diversas perspectivas, como la economía, el desarrollo social, la cultura, la educación, los valores, la justicia y otras dimensiones, que luego han fundamentado la implementación de diversos programas, políticas e iniciativas. Sin embargo, estas políticas o programas enfrentan o han enfrentado dificultades para lograr la reducción de la violencia, muchas de las cuales están relacionadas con la falta de información respecto a la prevalencia de los distintos tipos de comportamientos violentos, de los factores de riesgo y su impacto en realidades específicas, y la escasa o inadecuada evaluación de los programas desarrollados y de su eficacia.

Sin embargo, y a pesar de lo anterior, lo que sí es posible evidenciar es que, junto a los esfuerzos que han sostenido diversos países para mejorar los sistemas de control del delito (justicia y policía), existen nuevos enfoques y modelos de prevención del delito que dan cuenta de experiencias prometedoras y exitosas en la región.

#### **3.1 LA RESPUESTA TRADICIONAL: LAS LIMITACIONES DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DE LA CRIMINALIDAD EN AMÉRICA LATINA**

Las dudas teóricas existentes sobre el sistema de justicia penal y carcelario, que provienen de la criminología crítica, encuentran un importante grado de justificación en el escenario que presenta América Latina hoy en este tema.

### 3.1.1 Los sistemas de justicia

En materia legislativa, se han promulgado nuevos códigos procesales en Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador y Guatemala, así como nuevas leyes penales juveniles en Costa Rica y El Salvador. En lo procesal penal, las nuevas legislaciones han introducido el modelo acusatorio de origen anglosajón, lo que implica, entre otras cosas, la supresión de la figura del juez de instrucción, la atribución de la etapa de instrucción al Ministerio Público, la creación de procedimientos abreviados y prácticas de desjudicialización, un mayor respeto y efectividad de las garantías procesales, el cumplimiento y reducción de los plazos legales, la introducción de las sanciones alternativas y el rescate de la víctima en el proceso penal.

En el área de justicia penal juvenil, las principales innovaciones conciernen el fortalecimiento de las garantías procesales, la desjudicialización y la promoción de una doctrina integral para el tratamiento de los jóvenes infractores.

Sin embargo, estas reformas se enfrentan con diversos problemas, entre ellos, el desempeño de nuevas funciones de parte de los operadores sin haber recibido la capacitación adecuada; la escasez de recursos humanos, materiales y financieros; la desigualdad de los sueldos de los funcionarios con los jueces; una aplicación limitada del principio de oportunidad; ciertas dificultades en la integración de la policía técnica judicial al Ministerio Público en los países que la habían previsto, como Panamá; y la falta de coordinación con los servicios policiales, en lo referente a las investigaciones que estas unidades deben efectuar.

Por otra parte, en el sector judicial -sistema de justicia ordinaria- se están aplicando programas con miras a su modernización, la adopción de una carrera judicial, la constitución de organismos de autogobierno y la mejora de las escuelas judiciales. Pero, a pesar de lo anterior, la imagen pública del poder judicial continúa siendo bastante negativa, se le critica la lentitud de sus intervenciones, su desigualdad de tratamiento -sobre todo en el caso de sectores más desfavorecidos- y la politización (jueces son objeto de presiones), así como su ineficiencia en la lucha contra la criminalidad. De esta manera, el sistema de justicia es caracterizado por su ineficiencia, retraso, falta de transparencia, corrupción y falta de predictibilidad en los resultados de los casos procesados<sup>97</sup>.

En este sentido, en el mundo es conocido el hecho que el sistema penal castiga apenas a una pequeña parte de los criminales, lo que genera un clima de impunidad bastante grande en la población, ya que los castigos son pocos y tardíos<sup>98</sup>. De esta forma, en las seis ciudades del estudio ACTIVA de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), uno de cada tres entrevistados consideró que los juzgados de su país eran malos o muy malos<sup>99</sup>. Asimismo, según una encuesta del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), efectuada en Centroamérica durante 1997, el 40% de la población entrevistada consideró que la intervención del Poder Judicial en la resolución de los

problemas que motivaron a este sector no sirvió de nada, el 75% estimó que la justicia favorecía a los ricos y más de la mitad declaró no tener confianza en este Poder del Estado<sup>100</sup>.

Asimismo, un estudio que midió la competitividad de los sistemas de justicia en el mundo, en base a su eficiencia y confianza pública, situó a los sistemas latinoamericanos y del Caribe en el lugar número 20<sup>101</sup>. Según la investigación, la percepción popular de los sistemas judiciales están lejos de ser buena y la más mala opinión registrada se concentra en los sectores de más bajos ingresos. En este sentido, encuestas realizadas en Argentina, Brasil, Ecuador y Perú en 1995, muestran que existe una significativa percepción de que los sistemas de justicia benefician a las clases más altas, discriminando a los sectores de menos recursos económicos<sup>102</sup>.

### **3.1.2 El sistema penitenciario**

El sistema penitenciario ha sido el componente del sistema de justicia más criticado en la región. En este sentido, las críticas tradicionales al sistema perduran: deficientes condiciones de los centros penales, personal poco capacitado, ausencia o ineficacia de programas de rehabilitación de infractores condenados, poco uso de medidas alternativas a la prisión y bajo presupuesto<sup>103</sup>.

Por otra parte, las cárceles en la región han llegado a ser lugares peligrosos<sup>104</sup> y presentan un importante nivel de sobrepoblación<sup>105</sup>. Existe un amplio consenso en que las cárceles se convierten día a día en fábricas productoras de delincuentes. “Hoy en día ya no se trata sólo de presos sin condena, sino de establecimientos viejos y deteriorados, con una capacidad física incapaz de manejar esta excesiva población. En la mayoría de los países, el Estado no ha podido ocuparse de la infraestructura carcelaria (...) Esta condición de hacinamiento es responsable del incremento tan frecuente de informes sobre motines, rebeliones, muertes, métodos inhumanos de alimentación, contaminación del SIDA, entre otros”<sup>106</sup>.

A lo anterior se suma el hecho que las cárceles enfrentan un grave problema en relación con la selección y formación del personal carcelario. Con frecuencia estos procesos están en manos de militares retirados y funcionarios policiales, que han llevado a muchos casos de negligencia, a la corrupción y al tráfico de influencias.

Una mirada general a la realidad carcelaria en la región de Latinoamérica evidencia un crecimiento significativo de la población penal, debido a la tendencia a resolver cualquier delito por medio de la prisión preventiva, el lento procedimiento penal y a la resistencia a aplicar sanciones alternativas, incluso en aquellos pocos países donde existen. A estas circunstancias se agregan la reciente legislación antidrogas y la creación de sentencias más duras para contrarrestar los problemas de seguridad ciudadana<sup>107</sup>.

El número de detenidos esperando juicio es una tendencia generalizada en la región, dando cuenta de la naturaleza específica del castigo en América Latina. “Una gran proporción de la población carcelaria está conformada por pequeños ladrones, quienes frecuentemente pasan más tiempo en prisión esperando sentencia que lo establecido legalmente por los delitos de hurto (...). De esta forma, la pena adquiere otro significado y pierde su función original. Otros pasan largos períodos dentro de la cárcel para eventualmente ser liberados luego de ser encontrados no culpables<sup>108</sup>”. De esta forma, la detención preventiva se convierte en una forma de castigo.

### **3.1.3 El control policial de la delincuencia**

Desde la década del 80, el papel de la policía en la sociedad constituye uno de los principales temas del debate político en América Latina. Siguiendo a José María Rico, la policía en América Latina se puede caracterizar en términos generales por:

- Fuerte dependencia de la política y de la doctrina militar.
- Escasa capacidad de adaptación a los cambios experimentados, especialmente en lo que respecta a la diversificación de la criminalidad.
- Incremento de las funciones y campos de acción policiales, sin el debido aumento de recursos humanos y técnicos adecuados.
- Alto nivel de centralización y burocracia en la toma de decisiones.
- Existencia de corrupción y violaciones a los derechos humanos.
- Debilidades de controles internos y externos eficientes.
- Débil o difícil coordinación con otros componentes del sistema penal, Ministerio Público o Poder Judicial.
- Capacidad limitada de detección y control preventivo del problema, debido a la estructura jerárquica del alto mando y, en la mayoría de los casos, insatisfacción en la comunidad<sup>109</sup>.

Los puntos señalados podrían significar:

- En primer lugar, existe la percepción con cierto fundamento real, que las labores de policía son realizadas por cuerpos de poca especialización, en la medida que carecen de independencia institucional respecto a fuerzas militares, por lo que son percibidas como organizaciones de muy débil institucionalidad y dependientes de otras que poseen fuerza<sup>110</sup>.

- Un segundo aspecto que influye en esta percepción negativa es que en países, incluso con relativo grado de desarrollo, sus miembros poseen insuficiente profesionalización, expresados en inadecuados procesos de selección del personal, bajos salarios, deficiente formación y poca eficacia.
- El prestigio policial se ve afectado muchas veces por un importante número de denuncias de falta de probidad y de abusos policiales que se dirigen contra la institución (estos hechos aumentan debido al escaso control legal que parece ejercerse sobre sus miembros)<sup>111</sup>.
- La corrupción al interior de la institucionalidad policial, podría influir directamente en la falta de confianza por parte de la ciudadanía<sup>112</sup>.

Este déficit de confianza pública puede desembocar en diversas consecuencias de la situación, que pueden resumirse en dos: la recurrencia al ejército para realizar funciones propiamente policiales y la privatización de las tareas de la policía.

Algunos expertos como David Bayley<sup>113</sup> señalan que la expresión de dicha desconfianza podría traducirse en que sólo los delitos más graves son denunciados y que la policía responde más a las necesidades y demandas del gobierno, que a las que provienen del público en general, como sucede en países con mayor raigambre democrática.

Sin embargo, en la última década “la naturaleza de este organismo esencial del Estado, así como su organización y sus funciones, han experimentado cambios sustanciales, contándose entre los más importantes: el reconocimiento de su carácter civil, apolítico y profesional, su acercamiento a la sociedad civil y la promulgación de leyes orgánicas sobre la institución”<sup>114</sup>. Pese a ello, las recientes reformas en este sector no han conseguido aún superar numerosos problemas que afectan diversos aspectos de la institución policial, con incidencias previsibles en los nuevos enfoques y modelos del sector, siendo los principales aquellos relacionados con su desmilitarización, profesionalización, modernización y control, así como el acercamiento a la comunidad y su eficiencia frente al fenómeno criminal.

Respecto de estos temas, cabe señalar que uno de los principales aspectos de la problemática policial -que no se limita a las naciones de América Latina- es el fenómeno delictivo, en cuyo tratamiento la policía desempeña tradicionalmente un papel fundamental. Relacionado con ello, las encuestas de opinión pública indican regularmente que la delincuencia constituye para la mayoría de la población uno de los principales problemas sociales, sólo superado por el tema económico, y frente a lo cual existe una fuerte percepción de insuficiente intervención para combatirla.

Diversas encuestas de opinión e investigaciones dan cuenta de una intervención policial caracterizada por un desempeño ineficiente en la lucha contra la delincuencia y por

prácticas autoritarias y corruptas, así como por graves violaciones de los derechos humanos (ejecuciones extrajudiciales, desapariciones, torturas, malos tratos, abusos de poder), que han sido regularmente denunciados por organismos internacionales<sup>115</sup>.

Lo anterior ha producido una generalizada falta de credibilidad en la institución policial, que se traduce en la reticencia de los ciudadanos a recurrir a la policía para resolver los problemas, debido a la baja confianza en este servicio. “Por ejemplo, en Centroamérica, sólo el 13,5% de la población de todos los países de la región confesaba en 1997 haber recurrido a la policía para solucionar los conflictos y 44,3% confesaron no tener ninguna confianza en este organismo<sup>116</sup>.

El proyecto ACTIVA de la OPS descubrió que aquellos que consideraban la eficiencia policial como mala o muy mala, constituían un 15,6% de la población de Santiago, un 18,1% de la población de San Salvador, el 25,1% de la población de Cali, el 27,6% de Caracas y el 28,7% de Río de Janeiro<sup>117</sup>.

De esta forma, los diferentes resultados de los procesos de reforma a la policía que se han desarrollado en la región, dependen del contexto en el cuál éstos se hayan producido. Destacan al respecto, la creación de nuevas policías civiles en Centroamérica; los esfuerzos por depurar a la policía de elementos corruptos en algunos países de América Latina (Colombia, Argentina) y la puesta en práctica de una estrategia que se inspira del modelo de “policía comunitaria” por parte de algunos cuerpos, como es el caso de la policía de Sao Paulo y Belo Horizonte en Brasil<sup>118</sup>.

Estas reformas tienen algunas similitudes entre sí en los países de América del Sur, aunque se den en contextos muy diferentes. Por ejemplo, se han concentrado en los cuerpos existentes (a diferencia de Centroamérica en la cual se formaron estructuras policiales nuevas, aunque en el caso de Buenos Aires se dividió a la Policía en cuerpos diferentes). Por otra parte, estas reformas no han alterado el carácter militar de las fuerzas policiales cuando ellas ya lo tenían y por último, estos procesos se han caracterizado por un importante liderazgo de las mismas instituciones policiales, sin la acción concertada con otros agentes institucionales.

En términos generales, si bien estos procesos han logrado algún tipo de resultado, el análisis de las experiencias muestra que ellos aún son muy incipientes y que incluso han registrado algunos retrocesos. Es el caso de la policía de la provincia de Buenos Aires, que vivió una importante reestructuración en 1997, con el objeto de depurar la corrupción y el uso de la fuerza represiva, pero cuyos resultados no fueron exitosos después de algún tiempo. Al respecto, los expertos en la materia, coinciden en que estos procesos son muy lentos, dada la estructura de esas instituciones y el carácter militar que presentan.

### **3.2 NUEVOS ENFOQUES DE LA PREVENCIÓN DEL DELITO**

Las tendencias represivas de la población -antes citadas- generalmente atribuidas al incremento del delito y del miedo, al que se debe agregar una respuesta estatal ineficiente y su impacto en el proceso de democratización de América latina, han llevado a un replanteamiento de las políticas oficiales de seguridad ciudadana en la mayoría de los países de la región.

De esta manera, se han visto aparecer enfoques de prevención desde una mirada social y también situacional en la región durante la última década, que han dado lugar a un sinnúmero de experiencias en la materia, muchas de las cuales aún no han sido evaluadas. Asimismo, es posible apreciar dentro de las instituciones policiales variados esfuerzos por aplicar modelos de policía comunitaria o de proximidad.

Dentro de los enfoques sociales, es posible diferenciar aquellos que dan cuenta de modelos que centran su interés en los múltiples factores de riesgo que inciden sobre el comportamiento violento y la criminalidad (enfoque epidemiológico de la violencia) y aquellos orientados al trabajo con la comunidad o que intervienen en el espacio urbano de manera integral (modelo de ciudad como servicio de seguridad).

Como se ha señalado, la prevención social tiene por objetivo prevenir el delito, a través de la reducción de los factores de riesgo social que llevan a que un individuo pueda delinquir. El objeto hacia el cual están dirigidas este tipo de estrategias, son las causas o predisposiciones sociales y psicológicas que hacen que los individuos o grupos sociales ejecuten delitos<sup>119</sup>.

Entre aquellas, es posible identificar medidas que se sitúan en el marco de la prevención primaria, como prácticas que están dirigidas a mejorar las condiciones sociales de la población en general y que a menudo pueden ser confundidas con otras políticas sociales. También se han diseñado estrategias que responden a medidas de prevención secundaria, en la cual es posible identificar la mayor parte de las estrategias de prevención social y que están dirigidas especialmente hacia jóvenes en situación de riesgo (en tanto se les identifica como “potenciales delincuentes”) y otros “grupos vulnerables”. Este modelo se aplica a través de técnicas que, por un lado, tienen por objeto disminuir los “factores de riesgo”, y por otro, buscan impactar en aquellos factores que pueden hacer desistir a los individuos a iniciar una “carrera criminal”, que han sido denominados “factores protectores”<sup>120</sup>. Finalmente, se pueden identificar acciones que se sitúan en el tipo de prevención terciaria, como por ejemplo, prácticas orientadas hacia la rehabilitación y/o reintegración de los ofensores.

La construcción conceptual de la prevención social es compleja y se fundamenta en el desarrollo de una pluralidad de teorías criminológicas principalmente anglosajonas y francesas<sup>121</sup>. Sin embargo, todas ellas centran la mirada en el impacto de la estructura

social sobre las conductas “desviadas”, la criminalidad y los factores sociales que determinarían dichas conductas, tales como: la privación económica, la inequidad, la marginalidad, la inadecuada socialización, entre otras. Entre ellas es posible identificar: los aportes de Durkheim sobre la Desviación; la Teoría de la Desorganización Social que encuentra su origen en la Escuela de Chicago; los aportes del Enfoque Estructural Funcionalista de la década de los sesenta; la Teoría de Control de Hirshi, la Teoría del etiquetamiento; y la Teoría de la Anomia de Merton, entre otras perspectivas<sup>122</sup>.

Por otra parte, y como se analizará más adelante, la prevención situacional da cuenta de modelos de trabajo que, con la participación comunitaria o sin ella, buscan reducir la oportunidad de la ocurrencia del delito en un espacio delimitado, especialmente a través del diseño urbano.

### **3.2.1 El enfoque epidemiológico de la violencia**

En 1994, la Organización Panamericana de la Salud impulsó por primera vez un Plan de Acción Regional sobre violencia y salud, que buscaba convertirse en una estrategia integral de prevención de la violencia y de fortalecimiento democrático. El objetivo principal de este plan era ampliar la concepción dominante de la violencia, que se centraba básicamente en el control de ella. A partir de dicha fecha, se ha desarrollado en América Latina un importante movimiento que tiene una nueva visión del tema. Este enfoque se expresa, por un lado, en un conjunto de propuestas en el ámbito local y, por otro, en una gran sensibilización de la cooperación internacional para apoyar iniciativas a nivel nacional y regional. Este nuevo enfoque proviene de una concepción epidemiológica que postula, a grandes rasgos, que el aumento de la violencia e inseguridad entre los habitantes de las grandes ciudades, en sus diferentes formas, debe entenderse como un fenómeno multicausal, en el cual confluyen factores individuales, familiares, sociales y culturales, que inciden en los patrones de conducta doméstica y social<sup>123</sup>.

El gran aporte de la epidemiología al estudio de la violencia es su concepto de causa y causalidad. Para ésta, la causalidad se expresa siempre en términos de probabilidad. Es decir, para que un determinado factor sea considerado causa, basta con que su presencia aumente (o disminuya, si el factor previene la enfermedad). Sin embargo, aun en ausencia de un factor considerado como causal, la enfermedad puede seguir presentándose, ya que generalmente hay otros factores que producen el mismo efecto. Esta característica, llamada “multicausalidad” es especialmente aplicable al caso de la violencia, donde una variedad de factores producen un efecto muy similar, y por esta razón, más que buscar la causa de la violencia, es mejor pensar en los factores que la producen o se asocian a ella<sup>124</sup>. La idea se traduce en que, a mayor cantidad de factores presentes en un momento dado, mayor la probabilidad de que la enfermedad o el efecto se produzca.



Desde esta perspectiva, se busca “gobernar la violencia” a partir del diseño de políticas sociales, culturales, urbanas y de control, desde los gobiernos nacionales y locales, instituciones policiales, organismos no gubernamentales y entidades académicas de seguridad ciudadana, con el fin de minimizar las probabilidades de ocurrencia del fenómeno a través de la identificación de los factores de riesgo que la producirían.

Por último, cabe referirse a los factores de riesgo que la epidemiología de la violencia ha identificado como prioritarios para ser abordados por medio de diferentes estrategias. Estos factores de riesgo han sido clasificados entre grandes conjuntos:

**Factores a nivel individual:** historia de violencia y agresión en la infancia; duros castigos por parte de los adultos hacia problemas de comportamiento del niño o joven (hiperactividad, impulsividad); historia de abuso y maltrato infantil y uso de drogas y alcohol.

**Factores de carácter familiar:** abandono de los padres y falta de confianza; inexistencia de lazos de afectividad en el hogar, problemas de violencia entre los padres; escasa atención de los padres, falta de comunicación, sanciones extremas y represivas al comportamiento juvenil, abuso y maltrato infantil.

**Factores de carácter social:** entre estos factores es posible apreciar aquellos que dicen relación con el medio en el cual se socializa el joven, como el comportamiento de los pares y en el ambiente escolar. Por otra parte, la falta de compromiso de la escuela en estimular el aprendizaje del niño, la falta de programas para enfrentar el problema de la deserción escolar y la violencia que ocurre dentro del recinto escolar, son variables que inciden de manera importante.

**Factores de carácter contextual:** estos factores dicen relación con el entorno del joven. La pobreza, la falta de oportunidades, la inexistencia de redes comunitarias, el acceso a drogas y armas de fuego y la falta de asistencia social en dichos sectores, son variables que inciden significativamente en la violencia juvenil<sup>125</sup>.

En América Latina, algunas de las experiencias que se han desarrollado en el marco epidemiológico de la violencia han combinado medidas integrales (focalizadas en los factores de riesgo con mayor incidencia sobre la violencia delictual), medidas de control policial, medidas preventivas, acompañadas con seguimiento policial (ej: control de armas) y medidas preventivas secundarias, orientadas a grupos de alto riesgo. Entre estas experiencias se cuenta el caso de programas impulsados en Brasil, México y Colombia, orientados a disminuir aquellos factores que inciden en la violencia, especialmente juvenil y de pandillas, como son las drogas, la deserción escolar, la desestructuración familiar, la baja autoestima, la violencia en la escuela y la falta de alternativas para la ocupación del tiempo libre.

### 3.2.2 La participación comunitaria en la prevención del delito

La prevención comunitaria surgió de experiencias norteamericanas a partir de la década del 70 e involucra prácticas que combinan la prevención situacional y la prevención social<sup>126</sup>. Entre ellas se destacan todas aquellas técnicas e iniciativas de intervención que están orientadas principalmente al vecindario, como ámbito de acción hacia el cual se dirigen las políticas públicas, ya que allí se encuentran los actores encargados de su implementación<sup>127</sup>. También se incluyen las acciones dirigidas a la participación social de aquellos que comparten un espacio, puesto que este es el “canal básico” de la intervención, que busca reconstruir el control social informal del territorio, por parte de quien lo habita<sup>128</sup>.

Dentro de las estrategias de prevención del delito, el rol que juega la comunidad ocupa actualmente un lugar prioritario<sup>129</sup>. La variedad de formas de cómo se ha involucrado a la comunidad en la prevención del crimen produce grandes diferencias en cuanto a los resultados de las mismas estrategias. Entre las estrategias comunitarias existen distintas experiencias, algunas están orientadas a organizar a la comunidad en comités de seguridad y protección, otras a movilizar a la comunidad dentro de programas implementados por instituciones ajenas al ámbito local. También se han aplicado estrategias que se orientan a intervenir en el ámbito local con una participación multiagencial (diversos agentes, nacionales, federal, locales y comunitarios) y estrategias que son implementadas sólo por agentes comunitarios. En este sentido, resulta esclarecedor la diferencia que hace Hope<sup>130</sup> quien ha identificado dos tipos de estrategias: las “estrategias horizontales” y las “estrategias verticales” de participación comunitaria en la prevención.

Las “estrategias horizontales” son aquellas que se centran en la vida comunitaria y su organización, y que buscan fortalecer la participación de la comunidad en los procesos de toma de decisión y desarrollo de soluciones respecto a sus propios problemas. Las “estrategias verticales”, son aquellas que, centradas en intervenir sobre el ámbito comunitario, se implementan desde diversas instituciones insertas en el ámbito local.

Al analizar las estrategias de prevención del delito, observamos que la comunidad es abordada a partir de dos ejes: por un lado, como agente de prevención y, por otro, como ámbito de intervención.

La evidencia teórica y empírica de experiencias orientadas a prevenir la violencia muestra que han sido exitosos los programas que han abordado y han generado respuestas positivas con miras de disminuir los factores de riesgo, a partir de la integración de estos dos enfoques. Por ello, es necesaria la implementación de estrategias que se orienten a un ámbito comunitario particular, en las cuales exista tanto la participación de agencias y servicios institucionales, como la movilización de la propia comunidad en ellas.

Como señalan Howell y Hawkins<sup>131</sup>, “los mejores resultados, provienen de intervenciones que dan cuenta de aquellos factores cercanos a los sujetos en entornos con características particulares de violencia y desarrollo criminal, y en las que la propia comunidad ha definido cuáles son los factores de riesgo más importantes”. En el análisis, los autores sostienen que toda intervención debe dar cuenta de las condiciones de cada contexto, tanto sobre los factores de riesgo, como de las fortalezas de la comunidad. De esta forma, la efectividad de cualquier estrategia comunitaria depende del trabajo de campo y de la metodología utilizada para definir una intervención determinada y su posterior implementación.

Por otra parte, las intervenciones deben organizar a los líderes locales y a los vecinos, para involucrarlos y comprometerlos en los esfuerzos, con el fin de disminuir los factores de riesgo social y fortalecer los factores protectores existentes en la comunidad. Combinando el conocimiento sobre la efectividad de determinadas estrategias de intervención con el conocimiento de la propia comunidad, los resultados son mejores. Ello facilita a su vez, la homogeneización de la percepción sobre las principales problemáticas, entre los vecinos y los diferentes agentes locales.

Además, para obtener mejores resultados, este tipo de intervención debe realizarse a tiempo y bajo un enfoque integral de la problemática, en especial para el caso de la violencia, por medio de la colaboración y esfuerzos de agencias de prevención, del sistema de justicia y otras instituciones, como el servicio de salud, educación, protección de niños y de salud mental.

Los modelos exitosos de prevención se orientan a disminuir múltiples factores de riesgo asociados a la violencia. En este ámbito, la comunidad es reconocida como el principal espacio para la prevención del crimen, puesto que es donde todas las otras instituciones interactúan. El éxito o fracaso de instituciones como la familia, los colegios, las empresas, el comercio o la policía dependen en una medida importante del contexto comunitario donde ellas operan<sup>132</sup> y, por consiguiente, los éxitos o fracasos de las políticas, estrategias o prácticas de prevención del delito dependen de cómo se pueda desarrollar la vida de una comunidad, especialmente de aquellas que se caracterizan por ser más vulnerables socialmente.

Dentro de las múltiples técnicas de intervención que es posible identificar en la prevención comunitaria se encuentran aquellas que dicen relación con la mediación comunitaria de conflictos, la policía comunitaria y la organización de comités de vigilancia vecinales, entre otras.

En América Latina, aún cuando numerosos países presentan una amplia y rica experiencia en participación comunitaria y desarrollo local, pocos han conseguido elaborar y aplicar acciones duraderas en materia de seguridad ciudadana. En la región, las tentativas hechas para organizar a la comunidad con el objetivo de enfrentar el tema de la

criminalidad y de la inseguridad se deben en general a algunas iniciativas gubernamentales, “que en muchos casos privilegian soluciones improvisadas, muchas veces con el objeto de impresionar electoralmente (por ejemplo, la creación de comités vecinales que no tienen sustentabilidad en el largo plazo)”<sup>133</sup>.

Otro punto que es necesario señalar es que muchas veces la participación comunitaria en la prevención ha demostrado cierto carácter perverso, puesto en numerosas ocasiones, los resultados han sido acciones represivas, linchamientos y muertes de los victimarios<sup>134</sup>.

A pesar de lo anterior, es posible evidenciar experiencias en la región que, interviniendo en el ámbito comunitario y movilizándolo a la comunidad, se presentan como iniciativas prometedoras a la luz de sus resultados iniciales, o bien porque su diseño e implementación dan cuenta de resultados futuros positivos.

### **3.2.3 La seguridad urbana como servicio local básico para el desarrollo de la ciudad**

Durante los últimos años, el crecimiento de la violencia urbana ha ocupado un lugar prioritario en la agenda internacional. En 1994, el crimen, la violencia y la inseguridad figuraban en promedio, en cuarto lugar entre los problemas urbanos más serios a nivel mundial y como el principal problema en ciudades específicas como Río de Janeiro, Praga, San José de Costa Rica y Newark, en Estados Unidos<sup>135</sup>. La preocupación ante el problema fomentó una serie de encuentros, seminarios y coloquios internacionales de autoridades locales, que buscaban reflexionar y establecer líneas de acción para enfrentar la problemática desde una perspectiva de ciudad (Barcelona, 1987; Montreal, 1989; París, 1991; Vancouver, 1996; Johannesburgo, 1998; y Nápoles, 2000).

El fundamento de las líneas de acción que derivarían de dichas reflexiones se basa en la tesis de que la violencia, la delincuencia y el temor socavan el derecho básico de los individuos a vivir en paz y gozar plenamente de un hábitat seguro y sustentable. La violencia y la inseguridad amenazan directamente la vida en sociedad, el buen gobierno y el desarrollo sustentable en los barrios y en las ciudades<sup>136</sup>.

La violencia urbana genera la percepción de inseguridad, por cuanto la inseguridad es una construcción social que proviene de la distorsión que la violencia produce en las relaciones sociales. Por ello, el crimen y el temor influyen negativamente sobre la estabilidad, el desarrollo social, económico y sustentable de las ciudades, sobre la calidad de vida de las personas y los derechos humanos y con ello, de la apropiación de la ciudad por parte de los ciudadanos. La violencia erosiona el capital social y afecta el desarrollo urbano, porque contribuye a la formación de ghettos y barrios segregados y estigmatizados socialmente<sup>137</sup>.

Desde la perspectiva del desarrollo humano, el crecimiento de la violencia se relaciona en algunos casos con el crecimiento no controlado de las ciudades, puesto que, si se produce un incremento de las zonas de urbanización espontánea y de la marginalización social y física de un sector, se pueden generar nuevas condiciones que influyen directa o indirectamente en la producción de la violencia, como la exclusión social, la estigmatización y segregación social, entre otras.

Por ello, sin postular una relación determinista entre la urbanización no controlada y el delito, los problemas vinculados a la criminalidad y a la inseguridad aparecen con más fuerza cuando la urbanización no controlada produce el deterioro progresivo de vida y del tejido social urbano. Amenaza al mismo tiempo la seguridad de los individuos y el desarrollo económico y social de las ciudades. Por ejemplo, en muchas ciudades hay una proporción cada vez mayor de la población que está excluida del sistema educacional o del mercado laboral. Muchos individuos y especialmente jóvenes, se ven restringidos a modelos alternativos de éxito y reconocimiento por sus pares, lo que en ocasiones implica actividades ilícitas y criminales o los empuja a comportamientos violentos. Así, bajo el efecto combinado de diversos factores, como el quiebre de la estructura familiar, la insuficiencia de los medios de inserción social y la proliferación de los bienes de consumo, muchos jóvenes se lanzan a la violencia<sup>138</sup>.

En este contexto, los gobiernos locales tienen un rol fundamental en la prevención de la violencia y, especialmente, de la violencia delictual. Desde este enfoque, los gobiernos locales son los principales actores en el desarrollo de estrategias de seguridad ciudadana y en la coordinación de ellas. Experiencias exitosas han demostrado que la prevención de la violencia urbana ayuda a una mejor gobernabilidad de las ciudades, “porque donde los sujetos no tienen miedo y donde la seguridad es parte de las ciudades y de los barrios, la interacción y asociación entre la gente es posible”<sup>139</sup>. Ello produce asimismo una sinergia, puesto que no sólo mejora la calidad de vida de las personas, sino que también se crea un ambiente que permite una mayor igualdad y un mejor desarrollo económico.

Lo anterior se sustenta en la idea que los gobiernos locales presentan ventajas comparativas en el diseño e implementación de programas de prevención de la violencia. Una de las principales razones para postular esto, es que existe una mayor proximidad con la gente y porque para prevenir la violencia es necesaria una coordinación multisectorial, inserta a nivel local frente a un fenómeno que es de carácter multicausal. Algunas características del enfoque de ciudad son:

- Este enfoque produce un modelo de prevención de la violencia, que postula la necesidad de descentralizar las políticas de seguridad y de prevención de la inseguridad, a través de la participación comunitaria, la coordinación policial y entre los diferentes servicios del gobierno local y la dinamización de los recursos y

competencias de todas las administraciones públicas (Estado, Comunidad Autónoma y Municipio) y de los servicios y organizaciones privadas<sup>140</sup>.

- Por otra parte, el trabajo orientado a nivel local ofrece la posibilidad de asegurar la participación comunitaria y priorizar las necesidades de las personas, puesto que este tipo de estrategias son capaces de integrar y coordinar a la comunidad organizada en el proceso de diagnóstico, diseño e implementación de los programas, permitiendo una política de proximidad.
- Asimismo, este modelo es capaz de organizar las acciones de manera co-producida, es decir con una coalición de actores e instituciones (organizaciones sociales locales, empresariales locales, representantes de la policía a nivel local, etc.), y permiten relacionar la prevención con un proyecto político que expresa un gobierno local legítimo. Así por ejemplo, un alcalde o un consejo comunal elegidos tienen esta legitimidad, pueden articular su política de seguridad al proyecto político que impulsan y pueden coordinarse con las fuerzas locales de policía y fiscalizarlas legítimamente.
- Por último, una municipalidad tiene una dimensión mayor que una ONG o conjunto de ONGs que se dedican a los temas de prevención y puede coordinar a sus diferentes departamentos para articular programas integrales de prevención (vialidad, educación, obras públicas y salud, entre otras).

Lo anterior permite que los municipios sean los actores claves para la implementación de las estrategias de prevención, que deben promover políticas de seguridad globalizadoras, que no sólo integren respuestas penales, sino que también incorporen, como elemento central de los criterios de prevención, la participación comunitaria y la solidaridad, tanto con víctimas como con los victimarios<sup>141</sup>.

Esta perspectiva entrega también un importante rol a la administración local en la planificación urbana del territorio, la que influye de manera significativa sobre la percepción de inseguridad urbana. Se parte de la premisa que el urbanismo interviene en la delincuencia por cuanto multiplica o, al contrario, reduce la posibilidad de ocurrencia del delito y, por otro lado, interviene en la promoción o disminución de los fenómenos de segregación y marginalización socio-espacial, en los procesos de apropiación social del espacio público, y sobre los problemas de convivencia en los edificios de vivienda colectivas. Por ello, la planificación urbana es central, por cuanto sus objetivos principales son ofrecer espacios públicos que, entre otras funciones, posibiliten la convivencia entre los diferentes sectores de población y eviten la aparición de fronteras urbanas y sociales<sup>142</sup>.

### 3.2.4 Prevención situacional de la violencia en América Latina

La prevención situacional y ambiental tiene como objetivo central reducir las oportunidades para la realización de los delitos y disminuir las posibilidades de que los individuos puedan ser víctimas de ellos<sup>143</sup>. Las prácticas para la reducción de las oportunidades de ocurrencia de los crímenes están orientadas “hacia el delincuente, hacia la víctima y hacia la comunidad/ vecindario”<sup>144</sup>. Las medidas orientadas a disminuir las oportunidades de delinquir, buscan que los potenciales ofensores sean efectivamente afectados por las intervenciones sobre la situación y el ambiente, de manera que perciban estos elementos como influencias adversas con respecto a la facilidad, el riesgo o las recompensas que pueden provenir de la realización de los delitos.

Cabe señalar que este tipo de estrategias emerge fundamentalmente en función de consideraciones prácticas en Inglaterra y Estados Unidos durante los años ‘70 y ‘80, en los que se incrementó significativamente el número de delitos y la sensación de inseguridad en determinados contextos sociales, económicos, culturales y políticos. Por ello, resultaba imperioso atender a dicha problemática, a través de intervenciones que tuvieran resultados positivos en el corto y mediano plazo. A pesar de que este tipo de prevención responde a prácticas concretas más que a elaboraciones teóricas, encuentra su origen en tres tipos de fuentes teóricas que le dan sustento: la Teoría de la Elección Racional; el Determinismo Arquitectónico y lo que se denominó “Designing out Crime”, y la Teoría de las Actividades Rutinarias<sup>145</sup>.

La prevención situacional comprende un sinnúmero de medidas, las que como cualquier otro tipo de prevención están dirigidas a la población en general (prevención primaria), a grupos sociales que están en especial riesgo de cometer delitos (secundaria) y a individuos que ya han realizado delitos (terciaria)<sup>146</sup>. Desde este enfoque se generan intervenciones como: el desarrollo de los sistemas de seguridad privados, el diseño urbano y ambiental para la prevención del delito y los sistemas de circuitos cerrados de cámaras. También se utilizan aquí, la instalación de luminarias, alarmas y controles de acceso, la eliminación o reducción de los beneficios que puede acarrear el delito, y el control de elementos que pueden servir para cometer delitos (armas) u objetos que puedan utilizarse para agresiones.

Dentro de las intervenciones de prevención social se encuentran algunos proyectos impulsados por el Home Office de Gran Bretaña, como el financiamiento de un sistema cerrado de televisión en estacionamientos de autos, logrando reducir en un 92% el robo que afectaba a los automóviles. Otra de estas iniciativas del gobierno inglés fue el proyecto orientado al diseño urbano que cerró las calles de un barrio en el norte de Londres, con el objeto de disminuir la presencia de “clientes” de las prostitutas del sector. Paralelamente, se aumentó presencia de efectivos policiales en el sector, con lo que se

logró reducir en el corto plazo la prostitución en el lugar, como también la sensación de temor de los vecinos.

La estructura de la oportunidad del delito es una síntesis de diversas teorías que buscan explicar el hecho delictual y en la que interactúan los factores relacionados con las víctimas, con los victimarios y con el ambiente físico, así como los factores facilitadores del hecho delictual. Esos tres componentes principales se describen de la siguiente forma:

Los **factores** que están relacionados con el **ambiente físico**, incluyendo entre estos: el mapa urbano de las ciudades, el tipo de viviendas, la tecnología, comunicaciones y transportes, número de vehículos, y disponibilidad de drogas y alcohol.

Los **factores** que dicen relación con **las actividades y rutinas de vida de los habitantes** en los diferentes tipos de espacios (públicos, comerciales, residenciales, etc.), incluyendo patrones como diversión, trabajo, residencia y otros. Es necesario mencionar que tanto los factores físicos, como los relacionados con las actividades de la población, están a su vez determinados por factores más amplios, donde se incluyen aquellos de carácter demográfico, geográfico, urbano, industrial, educacional, de salud, legal y los relacionados con las instituciones políticas.

Los **factores** que tienen directa relación con el **número de potenciales “ofensores” y sus motivaciones**, que son determinadas por las estructuras socioeconómicas, a través de diferentes mecanismos (segregación, alienación, estigmatización, entre otros) y que afectan directamente las motivaciones del ofensor.

La estructura de la oportunidad del delito, es un complejo cuadro donde interactúan los potenciales ofensores y las posibles víctimas, objetos y facilitadores de la escala y naturaleza de la oportunidad de la comisión del delito. En esta estructura, las percepciones de los ofensores y sus juicios sobre los **riesgos, los esfuerzos y los beneficios** juegan un rol importante en la definición de la estructura de la oportunidad y, por consiguiente, en la determinación de la consecución del delito. Este esquema da cuenta de los modelos de intervención utilizados para su prevención y las técnicas diseñadas en los diferentes casos. En tal marco, la prevención situacional es “un enfoque de prevención del delito que se caracteriza por buscar reducir las ‘oportunidades’ de los delitos por medio del aumento de los esfuerzos, del aumento de los riesgos asociados a él y por medio de la disminución de sus beneficios”<sup>147</sup>.

Lo anterior ha implicado el desarrollo de estrategias de intervención que **buscan aumentar los riesgos del acto delictual; aumentar los esfuerzos del victimario y reducir los beneficios** obtenidos por él. La evaluación de las intervenciones que tienen estos objetivos se caracteriza por no presentar estudios rigurosamente y científicamente desarrollados respecto de sus resultados, dado que por lo general, las medidas que involucran se aplican de manera simultánea y no existen evaluaciones respecto al grado



de incidencia de cada una de ellas y tampoco existen estudios que den cuenta de la duración del efecto de las medidas.

Al analizar el contexto latinoamericano de las experiencias desde un enfoque situacional es difícil identificar experiencias exitosas, puesto que la mayoría de estas acciones responden a estrategias puntuales, implementadas por instituciones de manera autónoma y cuyo impacto no ha sido evaluado y sobre las cuales el acceso a la información es un importante obstáculo.

#### **4. EXPERIENCIAS PROMETEDORAS EN LA PREVENCIÓN DEL DELITO EN AMÉRICA LATINA**

##### **4.1 PREVENCIÓN COMUNITARIA EN LA PREVENCIÓN DE LA CONDUCTA ANTISOCIAL DE LOS JÓVENES**

El aumento de la violencia juvenil en América Latina es uno de los principales problemas que enfrenta la región. Los jóvenes aparecen como víctimas y como agresores de todas las formas de delitos violentos: homicidio, asaltos, robos, violencia sexual, entre otros. Según información del Banco Interamericano de Desarrollo, en 1995 aproximadamente el 29% de los homicidios en América Latina involucraban a jóvenes de edades entre 10 y 19 años<sup>148</sup>.

Al analizar la realidad juvenil en América Latina, es posible señalar que la población juvenil de la región (31% en 1995) se encuentra en una situación condicionada por diferentes factores que la afectan negativamente. Dentro de los factores que inciden sobre la violencia juvenil, es posible identificar aquellos que se ubican a nivel individual, familiar, social (pares y escuela) y contextuales (vecindario)<sup>149</sup>.

Los expertos en el tema coinciden en que no existen factores específicos que determinen la formación de grupos violentos de jóvenes o pandillas. Sin embargo, existen condiciones que influyen sobre la probabilidad de que esto ocurra<sup>150</sup>. Cuando los jóvenes se enfrentan a un sistema que les niega oportunidades y el acceso a recursos, pueden construir sus propios grupos anti-sistema como medio para obtener sus fines. Cuando aparecen con fuerza ciertos factores de riesgo, las pandillas reemplazan a las familias, escuelas y al mismo mercado laboral, que se les aparece como disfuncional. Si bien es cierto que muchos grupos juveniles se pueden generar a partir de las mismas condiciones, la pandilla tiene una organización más jerarquizada que se caracteriza por una actividad de confrontación, de consecución de recursos económicos y el dominio de cierto territorio, con ciertas cuotas de poder dentro del barrio donde se ubican. A menudo, las pandillas juveniles o algunos miembros de ellas están ligadas al consumo y microtráfico de drogas y se financian, por lo general, a través de actividades ilícitas e ilegales, como el robo o el atraco<sup>151</sup>.

En países como Brasil, Colombia, Perú, El Salvador y Ecuador -donde las pandillas juveniles constituyen una importante problemática- las estrategias para enfrentar esta

situación se caracterizaron durante mucho tiempo por el uso de la fuerza policial en contra de dichos grupos. Sólo a partir de la década de los 90 es posible observar la implementación de prácticas más integrales, caracterizadas por un enfoque de prevención social y de intervención sobre los diferentes factores de riesgo que influyen sobre la ocurrencia del fenómeno.

Al analizar las experiencias orientadas a prevenir la violencia juvenil y a abordar el tema de pandillas juveniles, se han identificado como las más exitosas y prometedoras las desarrolladas en **Brasil, Colombia y México**. En dichos casos, la realidad de la violencia juvenil ha llevado a que el tratamiento del tema se inscriba en un marco temporal más amplio que en otros países y que evidencie un grado de desarrollo importante.

Estas experiencias buscan intervenir factores de riesgo que se identifican como causales de la violencia juvenil. La mayoría de ellas se orientan a grupos de jóvenes en riesgo social y a grupos de pandillas juveniles. En el curso de esta investigación no se encontraron experiencias exitosas y/o prometedoras orientadas a jóvenes en conflicto con la ley.

Al analizar la información relevada, es posible identificar tres tipos de modelos de intervención para enfrentar el problema juvenil. Por un lado, aquellos que trabajan abordando múltiples factores de riesgo e involucrando la participación de los jóvenes, utilizando **estrategias recreativas**. En segundo lugar, se encuentran las experiencias basadas principalmente en el **fortalecimiento de la participación y representación juvenil**, y en tercer lugar, se registran las **intervenciones integrales de prevención**.

#### ***Modelo de prevención participativo-recreativo***

Como se evidencia en el estudio sobre experiencias internacionales, el análisis de la violencia juvenil y antisocial muestra que la gente joven alcanza la edad más propensa a la delincuencia durante la adolescencia, aún cuando la mayor parte de aquellos que delinquen durante este período cesarán sus actividades cuando lleguen a la edad adulta<sup>152</sup>.

El análisis de las experiencias da cuenta que los programas más exitosos dirigidos a esta etapa de edad son los enfocados en el desarrollo juvenil, con intervención sobre el entorno del joven. Como se ha señalado, es en este tramo etéreo donde el grado de incidencia de los factores familiares disminuye, aumentando la importancia de los factores asociados a los pares y al entorno. En este sentido, “proteger” al adolescente de vincularse con pares antisociales o con delincuentes adultos, fortalecer los vínculos comunitarios, para disminuir la estigmatización y exclusión, y generar las condiciones para el proceso de construcción de identidad, son objetivos centrales de la prevención en este segmento de edad.

Dentro de las estrategias y programas comunitarios de prevención más eficaces que se han implementado, se han desarrollado acciones que buscan disminuir los efectos negativos que produce la falta de supervisión de los padres en las horas extraescolares de niños y jóvenes y que llevan a que muchos de ellos se socialicen con “pares violentos” o derechamente delincuentes, llevando a la práctica actividades ilícitas, influenciados por el medio en el cual se desenvuelven.

La hipótesis que plantea que la recreación puede prevenir el crimen es ampliamente aceptada en la política de prevención del delito. Asimismo, las actividades recreativas no sólo ejercen un rol preventivo, sino que también proactivo, en cuanto pueden estimular el involucramiento de jóvenes en conductas “pro sociales”, el desarrollo de habilidades para la diversión y, además, pueden motivar la conducta “pro social” de otros jóvenes del entorno. Por lo tanto, aparte de reducir comportamientos de riesgo (uso de drogas, riñas, delitos, etc.), estas iniciativas también puede aumentar las aptitudes individuales de los jóvenes, el desarrollo de pasatiempos, mejorar los resultados escolares y las relaciones en el colegio, así como fortalecer los vínculos y lazos entre los jóvenes y la misma comunidad<sup>153</sup>.

Dentro de este tipo de estrategia es posible distinguir aquellos programas que están orientados a la **generación de espacios físicos y públicos que los jóvenes puedan utilizar para su recreación y actividades**. Estos programas están orientados principalmente a los problemas de vandalismo, hurtos u otras incivildades que producen temor en el resto de la población, lo que lleva a aumentar la estigmatización de los jóvenes. Estos programas incluyen el uso creativo de los lugares ya existentes, proyectos de arte y drama en los espacios públicos, re-administración de algunos centros comerciales y el desarrollo de nuevos proyectos, liderados por los propios jóvenes. Todos estos proyectos se caracterizan por la participación de los jóvenes en la planificación y realización de ellos.

Entre los proyectos más prometedores en América Latina, a la luz de los resultados alcanzados y de la información obtenida, se encuentran aquellos focalizados en sectores de alto riesgo, que se caracterizan por:

- El abordaje de múltiples factores de riesgo (baja autoestima, deserción, uso de drogas) por medio de intervenciones multimodales que se centran en la ocupación del tiempo libre de los jóvenes.
- El fortalecimiento de los vínculos y redes juveniles, por medio de actividades recreativas.
- El involucramiento de los jóvenes en el diseño, planificación e implementación de sus propias actividades.

Entre estas experiencias cabe destacar los proyectos: AXE, que se implementa desde 1991 en Salvador de Bahía y atiende a más de 10 mil jóvenes; Programa Espacio Esperanza, implementado en coproducción por Viva Río; y el Programa Social de Mangueira, en Río de Janeiro.

### **Programa Social de Mangueira**

Este Programa se inició en 1987 y ha funcionado en forma permanente gracias al liderazgo del municipio de Río de Janeiro, que ha abordado esta intervención desde un enfoque integral, desarrollando una serie de iniciativas en busca de disminuir uno de los principales factores de riesgo para los jóvenes del sector de Mangueira: el consumo de drogas y las problemáticas asociadas a él, como la deserción escolar.

A través de la coordinación de una serie de estamentos públicos y privados (incluyendo las prefecturas policiales) y con la ayuda de agentes de cooperación internacional, como el BID, esta iniciativa ha movilizado recursos para la implementación de espacios deportivos, actividades culturales y recreativas para los jóvenes y la comunidad.

Entre las acciones del Programa destaca el denominado “Círculo de Amigos del Niño Pandillero”, por medio del cual se capacitó a adolescentes en ciertas ocupaciones laborales, que luego fueron ubicados en puestos de trabajo generados a partir de convenios con 170 empresas de la ciudad de Río. Asimismo, y con un enfoque de construcción de ciudadanía, se aplicó el programa “Rescate de la Ciudadanía”, que consistió en la implementación de asistencia jurídica, orientación psicológica y actividades de fortalecimiento de las organizaciones sociales en la comunidad, para ayudar a la reinserción de los jóvenes de pandillas y niños de la calle. Por último, con la cooperación de la organización Golden Cross y el trabajo voluntario de profesionales, se instaló un consultorio de salud para atender a toda la comunidad.

En 10 años, el Programa Social de Mangueira logró aumentar la tasa de escolaridad a más del doble (de un 40% a 95%) en las escuelas beneficiadas; se formó a jóvenes en corporaciones de danza y música, y se entrenó a deportistas que serían atletas nacionales en ligas de fútbol. Según los registros policiales del sector, desde la intervención del programa ha bajado significativamente el número de jóvenes de Mangueira involucrados en infracciones a la ley.

Es necesario destacar que esta iniciativa fue reconocida como uno de los mejores programas preventivos en América Latina por la BBC de Londres.

### ***Modelo de representación y fortalecimiento de organizaciones juveniles***

Uno de los principales factores protectores de la violencia juvenil que se desarrolla entre los 12 y los 18 años, dice relación con el involucramiento de los jóvenes en el diagnóstico y diseño de programas orientados a sus propias necesidades<sup>154</sup>. Esta premisa de trabajo se basa en las siguientes premisas:

- Los jóvenes saben mucho más sobre la delincuencia en su área que la mayor parte de los adultos.
- Es esencial comprender los puntos de vista y las inquietudes de los jóvenes, especialmente si se sienten victimizados o excluidos.

- Los jóvenes tienen tanto derecho a usar el espacio público, como otros miembros de la comunidad.
- Cuando se permite su participación, es más probable que las intervenciones respondan a los intereses de los jóvenes.
- Ellos disponen de una gran cantidad de energía, tiempo y capacidad de compromiso.
- Los jóvenes tienen una percepción especial sobre la manera cómo funcionan los servicios (por ejemplo, los jóvenes en centros de protección)<sup>155</sup>.

Sin duda, existen diversas metodologías para incorporar a la juventud en la preparación de sus propios proyectos, ya sean encuestas, consultas a grupos juveniles, trabajo con centros juveniles, en las escuelas, en la calle, etc. Sin embargo, existen programas que han articulado y creado espacios de trabajo, logrando así efectos positivos en el largo plazo.

En América Latina existen dos experiencias exitosas en términos de los resultados que han alcanzado. Se trata del Movimiento de Meninos y Meninas de la Rua, en Brasil, y el Programa Fábrica de Proyectos, desarrollado en Medellín, Colombia.

En ambos casos, se evidencia el involucramiento de los jóvenes en los procesos de decisión respecto a programas y estrategias de intervención que les atañen y la activa participación en la implementación de ellos. En ambos casos, el fortalecimiento organizacional y de las redes asociativas juveniles son objetivos principales.

### **Movimiento Nacional de Meninos y Meninas de la Rua**

Esta experiencia dice relación con la promoción y fortalecimiento de la participación de niños y jóvenes en los procesos de toma de decisión política, con respecto a las problemáticas que se asocian a la prevención de la violencia en Brasil. La principal problemática que se busca abordar es la existencia de más de 5 mil niños y adolescentes que viven en la calle y que, por consiguiente, son grupos de alto riesgo social.

Este movimiento (que es una ONG) trabaja con el Ministerio de Justicia Nacional y con diversos agentes estatales y locales, operando desde 1985 en 24 estados de Brasil. Las principales líneas de acción de este programa son: el desarrollo de foros de discusión para estimular procesos de decisión en los jóvenes, respecto de las políticas públicas que les involucran; la promoción y articulación de actividades recreativas; la implementación de un sistema nacional de capacitación y desarrollo para educadores populares; la investigación, estudios y asesorías a programas públicos y privados con enfoques pedagógicos en políticas juveniles.

Basado en los Derechos Humanos, y principalmente en los Derechos de los Niños y de los adolescentes, el Movimiento ha permitido que miles de niños y jóvenes que se encontraban bajo el consumo de drogas, acciones criminales y prostitución, hoy ejerzan sus derechos y se hayan abierto oportunidades, a través de la articulación y desarrollo de diferentes programas sociales. Además, se ha logrado un acercamiento institucional permanente entre este tipo de niños y jóvenes y las autoridades públicas.

El aspecto innovativo de este Programa se caracteriza por una compleja estructura que ha creado espacios de representación política para los jóvenes en el nivel local, estadual y nacional, que trabaja descentralizadamente y moviliza y articula un nivel significativo de recursos para la prevención de la violencia. Se trata de una experiencia que ha sido evaluada como “un interesante programa de gestión de seguridad que ha tenido un significativo impacto en la disminución de la prevalencia de la violencia juvenil”.

### ***Modelos integrales de intervención comunitaria***

Existen modelos exitosos de prevención que se orientan a disminuir múltiples factores de riesgo asociados a la violencia juvenil. Se trata de condiciones sociales que caracterizan el entorno en el cual los niños y adolescentes se desarrollan, inscritos ya sea en el ámbito familiar, escolar o comunitario, cubriendo diferentes etapas de desarrollo del sujeto y el grado de incidencia de los diversos factores de riesgo asociados a ellas.

Dentro de este tipo de modelo, se identifican aquellos programas que -tras el diagnóstico de la realidad social de una comunidad determinada- buscan disminuir los factores que inciden más determinadamente sobre el comportamiento violento de los jóvenes que pertenecen a ella. En este esquema de trabajo, los programas se basan en la coordinación y articulación de los agentes insertos en el ámbito local para la implementación de las principales actividades. Asimismo, la comunidad actúa también como agente de prevención al involucrarse en los procesos de los programas. Por lo general, estas experiencias (tal como se ilustra en los siguientes ejemplos) trabajan utilizando la creación de centros o clubes, que se insertan en el ámbito local y diseñan los procesos con el conocimiento directo de la realidad en la cual se interviene.

En América Latina, experiencias que se han desarrollado con estas características y que se destacan como prometedoras, son por ejemplo, el Programa Paisajoven, implementado por el municipio de Medellín a partir de 1993; el Programa *Jóvenes, Jóvenes*, que impulsa el Programa Nacional Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en el Estado de Nueva León en México, con grupos de pandillas; y las líneas de acción aplicadas por las alcaldías de Cali y Bogotá, Colombia, en programas integrales de prevención.

#### **Programa *Jóvenes, Jóvenes* (DIF, Nuevo León, México)**

El objetivo del Programa es disminuir la violencia juvenil, por medio de la integración de los jóvenes organizados y en riesgo social (pandillas juveniles) a actividades que sean productivas para su desarrollo personal y el de su comunidad. Se busca abordar diferentes factores que influyen en su formación, especialmente el desempleo y la falta de oportunidades de desarrollo personal y social.

La principal característica de este Programa es que ha trabajado directamente con grupos juveniles, cuyos integrantes han diagnosticado sus problemas y han diseñado e implementado sus proyectos de trabajo. Las cifras muestran que a partir de esta

experiencia se ha logrado reducir en un 70% las riñas juveniles y un 34% las acciones definidas como “incivildades” (rayados de muros, ocupación amenazante de esquinas, etc.).

Dentro de los factores que han influido positivamente en la sustentabilidad del Programa *Jóvenes, Jóvenes* y en los resultados obtenidos por él, se encuentra el hecho de que el programa se inscribe dentro de una propuesta integral de prevención orientada a la familia, desarrollada por el Programa Nacional Desarrollo Integral de la Familia (DIF) que se implementa en México, a nivel federal, estadual y local. Además, durante los últimos años ha sido fortalecido por el programa local de seguridad “Nueva León Seguro” a cargo del Municipio (ha pasado a constituir uno de sus principales componentes).

Junto a lo anterior, el empoderamiento de los grupos juveniles organizados para decidir sus propios programas de desarrollo personal y colectivo se ha convertido en factor determinante en el éxito de este trabajo. Por último, es importante el acertado diagnóstico (con bastante investigación académica y participativa) de las problemáticas de los jóvenes en el sector, el autodiagnóstico de los mismos grupos y el trabajo de coordinación multisectorial para llevar a efecto los proyectos juveniles.

#### **4.2 MODELOS DE PREVENCIÓN COMUNITARIA Y VIOLENCIA ESCOLAR**

Al analizar las estrategias orientadas a disminuir la violencia en las escuelas en América Latina, se verifica que el abordaje de la problemática de la violencia escolar de manera integral casi no existe en la región y el acceso a información relativa a los resultados de algunas experiencias es muy limitada. El trabajo que se realiza dentro del espacio escolar involucrando a profesores, alumnos y otros actores de la comunidad escolar (como padres, apoderados y administrativos) en general dice relación con la mediación de conflictos, con miras a generar una cultura y convivencia pacífica en la población involucrada o, bien, se encuentran ligados a la violencia juvenil.

Sin embargo, a la luz de las experiencias internacionales, la relación entre la violencia y la escuela puede analizarse desde dos perspectivas: por una parte, a partir del rol que las escuelas juegan, como factor de socialización a la no-violencia, cualquiera sea su grado de violencia interna, y por otra, desde el análisis específico de las escuelas que presentan cuadros de violencia.

Por un lado, la escuela es uno de los agentes de socialización de los jóvenes. Apunta a la formación y a la socialización de los alumnos. La tendencia que predominó hasta fines de los '80 y que mantuvo la violencia en las escuelas como un tema tabú atribuyó las dificultades en el aprendizaje y en la socialización a factores individuales y sociales, pero no los relacionó propiamente con la escuela. Hoy, se ha vuelto a considerar a la escuela como un elemento importante en la educación de la no-violencia e incluso en la rectificación de los comportamientos antisociales.

Desde esta perspectiva, se observa un prometedor programa de trabajo que se realiza en Río de Janeiro, en determinados barrios de alta vulnerabilidad social y por medio del cual se han involucrado las escuelas, la policía y la comunidad para mejorar la calidad de la enseñanza, con el objetivo de promover una cultura no violenta. Asimismo, se han

inyectado muchos recursos con miras a lograr una mejor calidad de la enseñanza, incorporando también una mayor relación entre la comunidad escolar y la policía. (Programa Generación de Espacios de Paz, impulsado por Viva Río).

Otro tipo de modelo de intervención es aquel que se centra en las escuelas como espacio de violencias. En este sentido, la violencia en las escuelas puede asumir formas diversas según los países o ciudades. Por ejemplo, puede constituir una violencia física ocasional o, también, puede convertirse en crónica, como por ejemplo el acoso físico repetido, ejercido contra algunos alumnos por parte de sus compañeros, conocido como *racket*. También puede manifestarse como violencia psicológica, caracterizada por amenaza o comportamiento denigratorio. En algunos casos puede implicar agresiones verbales, estigmatización y ostracismo, e incluso puede llegar a la violencia sexual, con acoso o violaciones.

Como muestra de este tipo de modelo, se cuenta el Programa Paz en las Escuelas, desarrollado en Brasil desde 1998, a través de la política nacional por la no-violencia escolar. Éste se inscribe en un modelo epidemiológico de prevención, cuyo objetivo es dar respuestas a problemas de convivencia en las escuelas, a las relaciones con la policía y a los factores de carácter individual.

### **Programa Paz Nas Escolas, Brasil**

Con el apoyo de UNICEF, el BID, la empresa privada, universidades, el ILANUD y ONGs, el gobierno brasileño -a través de la Secretaría de Estado de Derechos Humanos y el Ministerio de Educación- impulsó una política nacional para abordar la violencia escolar desde un enfoque integral orientado a disminuir ciertos factores de incidencia en la problemática.

La experiencia se ha caracterizado principalmente por una significativa sensibilización mediática sobre el tema de la violencia, junto al apoyo a iniciativas implementadas por ONGs u otras instituciones que trabajan en temas de familia, drogas y autoestima, entre otros. En el mismo sentido, se ha otorgado apoyo y promoción a iniciativas juveniles en el ámbito escolar orientadas a promover una cultura pacífica y, además, el programa ha intencionado la construcción de una nueva relación entre la policía y la comunidad escolar.

Este último aspecto, que es el más innovador de la política, se basa en el reconocimiento de la importancia de la presencia policial en áreas escolares, modificando las relaciones que hasta ese momento se caracterizaban por una cultura de enfrentamiento, especialmente en sectores más vulnerables. Para ello se capacitó a la policía y se construyó en forma conjunta (comunidades escolares y policía) una propuesta innovadora para la actuación policial en dichas áreas. Asimismo se ha promovido una importante movilización social en torno al tema, es decir, se han fortalecido las instancias de representación y diálogo de los diferentes actores involucrados y la comunidad para el diagnóstico de la situación en cada recinto escolar y el diseño de las estrategias de trabajo, orientadas a los problemas asociados a la violencia escolar.

Por último, se impulsó una línea de producción de conocimiento cuantitativo y cualitativo y de reflexión académica en torno a la realidad brasileña en la temática. Una de las principales características de esta experiencia es que se genera a partir de la demanda de la comunidad escolar organizada y contempla el trabajo conjunto entre agentes políticos,



policiales, actores de la comunidad escolar y de la comunidad ciudadana en cada ámbito de acción, a partir de un desarrollo de nivel local. Esta política es monitoreada y evaluada por UNICEF e ILANUD.

#### **4.3 MODELO DE PREVENCIÓN DE CIUDAD: CALI, BOGOTÁ, MEDELLÍN Y SANTO ANDRÉ**

Este modelo de producción de seguridad ha guiado importantes experiencias en América Latina, que experimentan positivos resultados en su aplicación. Entre ellas, destacan la experiencia de Cali, Colombia (Programa DESEPAZ, 1992-1997); Medellín y Bogotá, Colombia (Programa Cultura Ciudadana); Santo André, Brasil (Programa de Inclusión Social); Quito, Ecuador (Programa de Seguridad Ciudadana), así como también iniciativas en dos municipios, uno en El Salvador y otro en Guatemala.

El análisis de estas experiencias permite identificar ciertos denominadores comunes en el diseño, implementación y resultados obtenidos, que constituyen factores de éxito de las experiencias.

- Desarrollo de estrategias integrales de prevención, es decir, medidas que están orientadas a la prevención situacional y social del delito.
- Implementación multimodal de las estrategias, que se traducen en medidas orientadas a disminuir la incidencia de múltiples factores de riesgo (individuales, familiares, escolares, de contexto, socio económicos, etc.) en diversos grupos objetivos (familias, jóvenes, niños, reincidentes y no-reincidentes, mujeres, adultos, etc.) y en distintos niveles de prevención (primaria, secundaria y terciaria).
- Coordinación multisectorial de los servicios para articular las medidas a nivel local, regional y nacional.
- Involucramiento de la comunidad en el diagnóstico, diseño, planificación e implementación de las estrategias.
- Voluntad política y protagonismo de las autoridades locales (especialmente de los alcaldes) para promover, movilizar e impulsar los programas de intervención.
- Coaliciones de colaboración para diagnosticar y relevar información preponderante para movilizar recursos locales y para dar respuestas integrales.
- Evaluación de la realidad, focalización de las principales problemáticas y resolución de ellas, a través de diferentes líneas de acción.

Estas características dan cuenta de aquellas condiciones para logro de las medidas y permiten establecer que experiencias mucho más recientes en la región pueden producir futuros resultados positivos.

En Cali, por iniciativa del alcalde y en el marco del programa “Desarrollo, Seguridad y Paz” (DESEPAZ) -que tiene su base en los principios de la multicausalidad, investigación, prevención, participación, tolerancia y equidad- se aplicaron una serie de actividades basadas en el trabajo de los vecinos, con una perspectiva de desarrollo social, educación pública y sensibilización sobre el cumplimiento de las leyes. Sus principales áreas estratégicas se relacionan con el estudio sistemático de la violencia, el fortalecimiento institucional del orden ciudadano, la educación ciudadana sobre la paz y la equidad, y el desarrollo social.

Otra experiencia, cuyos resultados fueron muy positivos en materia de reducción de los delitos, fue en la Ciudad de Bogotá llevada a cabo por la alcaldía local.

Una tercera iniciativa, que puede ser enmarcada dentro del modelo de trabajo y enfoque de ciudad, es la experiencia de Medellín. A partir de 1995, en algunos de sus barrios marginales (Moravia, El Bosque) se desarrolla un programa tendiente a la solución de conflictos, con la participación de las llamadas “Milicias Populares” y las Bandas Juveniles.

Otra experiencia interesante en la región, es la que lleva a cabo el Ministerio de Seguridad Pública y el Consejo Nacional de Seguridad en El Salvador desde el 2001. Esta estrategia, tiene como principal objetivo contribuir a la disminución de los niveles de inseguridad, criminalidad y violencia, mediante el diseño y aplicación de programas, planes y acciones integrales, orientados especialmente a la población juvenil y a la comunidad, por medio del trabajo integral en el gobierno local. Después de una evaluación realizada por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en siete municipios del área metropolitana del San Salvador, las actividades involucradas han mostrado avances significativos en cuanto a su cobertura y a la organización comunitaria lograda en la temática.

Una última experiencia que cabe ser destacada es la del municipio de Santiago Atitlán en Guatemala, cuya singularidad radica en haberse aplicado en uno de los sectores maya más importantes del país: *t'zutuhil*. La estructura de este municipio está conformada por un gobierno local, integrado por el alcalde y su consejo y en el cual existen otras organizaciones políticas de carácter comunitario, destacándose entre ellas el sistema de cofradías, cuya principal función es el mantenimiento de la cultura y los valores de la comunidad.

Después de una masacre perpetrada por los militares en 1990 (época de la guerrilla), se constituyó un Comité Pro Seguridad y Desarrollo, el cual organizó patrullajes y rondas nocturnas. En caso de emergencias, dichas rondas utilizan hoy el llamado de la tradición (que son silbatos, tambores o pitos de alarmas), tras el cual acude toda la población. Si se trata de delitos menores, los miembros del comité llaman a reuniones de conciliación. En

caso de delitos más graves, llaman a la policía nacional civil, para remitir el caso al juzgado de paz correspondiente.

Los resultados de estos mecanismos han significado una importante reducción de los índices de violencia y de los delitos comunes, del sentimiento de inseguridad y, sobre todo, de la violencia policial. Además, este sistema constituye un modelo de democracia directa en materia de seguridad ciudadana, que se traduce en la realización de un cabildo abierto todos los meses, donde los vecinos definen sus necesidades y problemáticas. Lo singular de este mecanismo es que se establecen las fronteras entre el sistema normativo indígena y el sistema jurídico oficial, convirtiéndose en un interesante modelo para el trabajo preventivo en comunidades indígenas<sup>156</sup>.

Otra experiencia exitosa, que sigue este modelo de intervención, tiene lugar en la Ciudad de Santo André en Brasil.

### **Modelo Integrado de Inclusión Social (Santo André, Brasil)**

Este programa -que fue co-gestionado por el Municipio de Santo André, junto con Habitat (ONU) y el Movimiento de los Derechos de las Favelas de Santo André en 1998- es el mejor ejemplo de iniciativas orientadas al mejoramiento del ambiente con miras a luchar contra uno de los principales factores que inciden sobre la violencia: la exclusión económica, cultural, educativa, sanitaria y habitacional de un sector determinado.

La experiencia se implementó en cuatro favelas y se desarrolló a través de diferentes líneas de acción (activa participación de la comunidad, urbanización de las favelas, mejoramiento de viviendas, alfabetización, programas de recreación y deportes, programas de salud familiar, formación de cooperativas, entre otros). Su principal característica es haberse implementado a partir de la aplicación de un modelo de trabajo participativo y con un enfoque integral, dirigido a mejorar las condiciones de la vida urbana del sector, es decir, de un habitat amigable para la comunidad.

Esta experiencia se implementó de forma co-producida, respondiendo a un enfoque de desarrollo local de prevención de la violencia y fundamentado en el respeto a la cultura local y en los derechos ciudadanos (los sujetos tienen derecho a un hábitat seguro).

Paralelamente, el Municipio ha creado su departamento de Seguridad Ciudadana, que implementa, por una parte, la creación de una policía municipal, basándose en un modelo de policía comunitaria que permitiría suplir las carencias en materia de eficiencia y transparencia de la policía estadual (policía militar). También desde el departamento se implementa un modelo integral de seguridad ciudadana, que abarca varios aspectos, como la lucha contra la violencia intrafamiliar, la prevención dirigida a los jóvenes en situación de riesgo o de conflicto con la ley y, sobre todo, pretende coordinar el conjunto de acciones preventivas de los otros programas municipales (educación, salud, etc.) o de aquellas provenientes de la sociedad civil.

Fuente: UNHABITAT.

#### **4.4 ESPACIOS PÚBLICOS Y MEDIDAS DE PREVENCIÓN SITUACIONAL**

##### ***Modelo de prevención del delito en espacios públicos***

En las experiencias seleccionadas, el mejoramiento urbano se enmarca en modelos de producción de seguridad integrales, desarrollados especialmente por municipios de la región. En este sentido, dichas iniciativas corresponden a una línea de acción de la administración local, que busca dar respuesta a otros factores que inciden sobre la ocurrencia del delito y de la violencia, como el programa impulsado por la Alcaldía de Cali y la Alcaldía de Bogotá.

Ambas experiencias, que de acuerdo a sus avances se destacan como dos de las más prometedoras, presentan características que la literatura en la temática define como condiciones *sine qua non* para el éxito de las estrategias:

- Tácticas insertas en enfoques integrales de prevención de seguridad, orientadas al espacio urbano.
- Diseño e implementación de las medidas preventivas pertinentes al contexto en el cual se desarrollan.
- Involucramiento de la comunidad en el diagnóstico de los problemas y en la implementación de las medidas.
- Movilización y promoción de la comunidad en la apropiación de los espacios públicos.

##### ***Programas autogestionados por vecinos en prevención situacional:***

Una de las experiencias más exitosas en la región, que describe el alto nivel de organización de los vecinos en materia de prevención situacional del delito, es el denominado Plan Alerta, que se desarrolla en el barrio Saavedra de Buenos Aires desde 1997. Esta iniciativa, a pesar de no evidenciar un impacto significativo sobre la criminalidad, ha dado resultados positivos en materia de disminución de la sensación de inseguridad y en generar espacios más abiertos de diálogo entre la comunidad y la policía.

#### **4.5 MECANISMOS DE JUSTICIA ALTERNATIVA: LA MEDIACIÓN DE CONFLICTOS**

La mediación comunitaria parte sobre la base de que muchos de los problemas vecinales pueden ser resueltos mediante el control de los conflictos por parte de las propias comunidades. Se trata que los actores involucrados tengan un papel preponderante en la resolución de las disputas<sup>157</sup>, aplicando procedimientos conciliatorios a un número importante de los conflictos comunitarios, cuando no se trate de infracciones a la ley penal. Este tipo de prácticas ha sido impulsado por numerosos estados y ciudades en Gran Bretaña, Estados Unidos, Australia, Sudáfrica, Canadá y Nueva Zelanda.

La información recogida a partir de las experiencias en América Latina no dan cuenta de resultados exitosos en mecanismos de justicia restaurativa o de programas orientados a infractores de ley. Sin embargo, sí es posible apreciar interesantes esfuerzos por mejorar el sistema de asistencia jurídica para grupos de barrios vulnerables, a través de la implementación de iniciativas alternativas a la justicia ordinaria. Frente a los problemas que presentan los sistemas de justicia en la región (lentitud, no resolución de casos, falta de recursos), algunas iniciativas se han orientado a buscar alternativas que, junto a promover una mejor convivencia ciudadana, ayuden a “descongestionar” a la justicia ordinaria.

Para ello se han impulsado programas de resolución de conflictos comunitarios, a través de mecanismos de mediación, que basados en la participación de la comunidad y en la voluntad de los vecinos para resolver sus propios conflictos, han logrado muy buenos resultados.

En general, estas experiencias se desarrollan en comunidades marginales (usando instancias de representación local) y en el espacio escolar. En ambos casos la participación y representación política y social es fundamental. Otra característica general de estas iniciativas, es que algunas de ellas han recibido un significativo apoyo de agencias de cooperación internacional y se han implementado en conjunto con coordinaciones multisectoriales.

Dentro de las experiencias más exitosas de mediación comunitaria, se cuentan la acción de *Blacao de Dereitos* en Río de Janeiro; el Programa Construyendo Convivencia en Bogotá, Colombia; El programa implementado por la ONG El Ágora, en Córdoba, Argentina; el Programa de Resolución Alternativa de Conflictos, ejecutado en Guadalajara, México; y el Programa Comunidades Justas y Seguras, de Rosario, Argentina.

### **Programa de Resolución Alternativa de Conflictos (Guadalajara, México)**

Este programa, que lleva cuatro años de implementación, fue impulsado por la Fundación CENDIV y por el Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, con colaboración y apoyo de Agentes de Cooperación Internacional (BID, Banco Mundial, Embajada de Estados Unidos, entre los más importantes), la empresa privada, las iglesias cristianas, universidades, ONGs y escuelas de los sectores involucrados.

Entre las acciones más destacadas impulsadas por este programa, se cuentan: la capacitación impartida a miembros del poder judicial en el ámbito local, el trabajo en red con ONGs, y los talleres de mediación a policías, profesores y alumnos. Otro ámbito de actividades fue el trabajo coordinado con las universidades para su asesoría e investigación en la temática y un fuerte componente de sensibilización en el tema hacia las comunidades. El trabajo se desarrolló en espacios de las parroquias, las que asumieron un fuerte liderazgo en todo el proceso.

El éxito del programa tiene como base la sustentabilidad que ha mostrado en el tiempo y en los indicadores de resultados de proceso que se han diseñado: una alta participación de la comunidad y de otros agentes.

#### **4.6 EXPERIENCIAS DE POLICÍA COMUNITARIA EN AMÉRICA LATINA**

La policía comunitaria es un modelo difícil de encontrar en un estado puro de implementación. Sin embargo, en América Latina se registran experiencias que han aplicado un modelo policial orientado a mejorar las relaciones y la confianza con la comunidad local. En este sentido, se han identificado algunos elementos que constituyen el núcleo del modelo:

- La actividad preventiva está enfocada en un área geográfica reducida y precisa.
- Se establecen relaciones estrechas de la policía con la comunidad, con miras a consultar en forma permanente a los ciudadanos, a fin de que la policía tome en cuenta las percepciones de la comunidad.
- Existen esfuerzos de la policía por movilizar a la comunidad en acciones preventivas.
- Se dispone de una iniciativa concertada para involucrar a la policía en el estudio de las condiciones y circunstancias que favorecen la delincuencia, y que alteran la vida de las personas<sup>158</sup>.

Otros elementos de este modelo que se citan a menudo y se relacionan con lo anterior son:

- La policía pone énfasis en la resolución de problemas (policía proactiva) y en la prevención, en lugar de sólo responder a las llamadas de la ciudadanía (policía reactiva).
- Una revisión de las prioridades de la policía, con el objetivo de prestar mayor atención al temor frente la delincuencia y reconocer el papel fundamental que desempeña la comunidad, en la resolución de los problemas de un barrio.
- Se reconoce que los cuerpos policiales deben reorganizarse a fin de responder a los requerimientos de esta nueva estrategia de acción, privilegiando la descentralización en el proceso de toma de decisiones<sup>159</sup>.
- Finalmente, la policía rinde cuenta a un organismo local, en el cual participan representantes calificados de la comunidad y autoridades locales. Esto significa que la policía no sólo informa a la comunidad, sino que acepta que los criterios de evaluación provengan de la comunidad misma.

La instauración de programas que hacen referencia al modelo de policía comunitaria en la región constituye un fenómeno cada vez más extendido, que responde a diversos factores, tales como: la falta de confianza pública predominante en muchos países respecto de las policías; la necesidad de modificar estrategias para enfrentar el nuevo

incremento de la violencia delictual, y la necesidad de poner a la policía en sintonía con procesos de descentralización y modernización administrativos<sup>160</sup>.

Como se ha señalado, el análisis del contexto latinoamericano destaca la puesta en práctica de estrategias de policía comunitaria que ya demuestran algunos cuerpos, como es el caso de las policías de Sao Paulo, Río de Janeiro y Belo Horizonte en Brasil, y Bogotá, en Colombia<sup>161</sup>. En el caso brasileño, hay que considerar que se dan dos procesos paralelos. Por una parte, los intentos de aplicar un tipo de policía comunitaria desde la policía estadual, llamada policía militar, con un éxito muy relativo. Por otra, han surgido policías locales, creadas con el apoyo de los municipios y del sector empresarial (como en la zona de Sao Paulo) que tiende a abordar varias deficiencias de la policía militar y que asume que, dada la percepción de la policía por parte de la ciudadanía y los niveles de transparencia insuficientes, no sería posible llegar a una policía comunitaria, sino creando una nueva fuerza policial municipal.

Sin embargo, los resultados de estas experiencias y el impacto de ellas son aún poco claros. Un análisis de estos casos<sup>162</sup> da cuenta que los programas de policía comunitaria han permitido responder en parte a los desafíos que se intentaba enfrentar. La información disponible indica que allí donde se ejecutan estos programas, se ha aumentado la confianza pública en la policía y la ciudadanía expresa interés en una relación más estrecha. Menos claro es que dichos planes impliquen una disminución del abuso policial y que, en términos de resultados respecto de la disminución del temor y de la victimización, sean concluyentes.

Por otra parte, aún cuando estos esfuerzos constituyen en sí mismos un acercamiento a la comunidad y cuyos beneficios parecen ser evidentes, todavía no señalan un camino de transformación institucional de la subcultura interna de las policías, e incluso de las estrategias de accionar preventivo que utiliza la policía<sup>163</sup>.

### **Policía Comunitaria Belo Horizonte-Minas Gerais**

En 1999, la Policía Militar de Minas Gerais implementó un programa de policía comunitaria que denominó “policía de resultados”, que pasó a orientar el despliegue operativo, sobre la base de información georreferenciada sobre el crimen.

El otro elemento central, consistió en la creación de 25 consejos comunitarios de seguridad, formados por comandantes policiales y representantes de la prefectura, asociaciones de barrio y otras entidades. El principal objetivo fue desarrollar programas de prevención del delito con la participación de la comunidad. Durante el primer año, las principales actividades consistieron en la asignación de más recursos humanos y materiales a la policía, la construcción de puestos policiales y la distribución en los comercios de adhesivos con el número de teléfono de dichos puestos y la capacitación de los policías. Este programa fue impulsado por la misma policía, contando con el apoyo de la Universidad de Minas Gerais para el desarrollo de las capacitaciones.

Como resultado de estos consejos, se conocen ejemplos anecdóticos de esfuerzos conjuntos con la policía, destinados a enfrentar problemas de seguridad pública. Asimismo, los dirigentes de estas instancias tienen acceso a la información

georreferenciada de delitos producida por la policía. Sin embargo, su actuación y el peso que ejercen en la determinación del accionar policial es muy variado. En este sentido, existe una relación inversa entre los niveles de criminalidad violenta y el nivel de funcionamiento de los consejos. Esto es, mientras mayor nivel de criminalidad violenta, menor la calidad de funcionamiento de estos organismos comunitarios.

Fuente: Frühling, H. "Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el Impacto?". Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile. Santiago, 2003.

## **5. CONCLUSIONES**

A modo de conclusión, en primer lugar se describen en términos generales las características de las experiencias de prevención del delito en América Latina, dando cuenta de las limitaciones y alcances de ellas. En segundo lugar, se analizan más específicamente cuáles son los aspectos y condiciones de aquellas experiencias que se presentan como promisorias en la región (ya sea por sus resultados o bien siguiendo las lecciones de la experiencia internacional). Y, por último, se evalúa el grado de sustentabilidad, innovación y replicabilidad de dichas experiencias, con el objetivo de establecer los desafíos para el caso chileno.

### ***Características generales de la prevención del delito en América Latina***

En términos generales, y respecto a las iniciativas de prevención en la región, se puede señalar que existen significativos esfuerzos que, alejados de la manera tradicional de encarar el problema de la seguridad, se han orientado a buscar alternativas y soluciones para dar respuesta al incremento de la criminalidad y de la inseguridad en la región. Sin embargo, estos esfuerzos presentan una serie de limitaciones:

- Son experiencias novedosas en muchos casos, pero de cobertura parcial y en algunos casos de corta duración.
- Su origen corresponde, en muchos países, a la reacción estatal ante las numerosas y serias críticas de que han sido objeto sus servicios policiales y sistemas de justicia.
- Muchos de los planes nacionales existentes sobre seguridad que han sido elaborados y aplicados, constituyen más bien operaciones con fines políticos y electorales con un carácter improvisado.
- La intervención de la sociedad civil en los programas es deficiente y restringida en la mayoría de los casos.
- Existen graves deficiencias en la articulación intersectoriales para el abordaje integral de la problemática.



- No existe evaluación de los programas e iniciativas y falta planificación de dichos planes y programas<sup>164</sup>.

Por otra parte, tras el proceso de recolección de información y a partir de la sistematización de las experiencias, se puede evidenciar, por un lado, la falta de información existente con respecto a las experiencias de prevención del delito en América Latina y, por otro, la casi inexistente evaluación de ellas.

A pesar que esta falencia significó diversos obstáculos para el análisis desarrollado, es posible destacar algunas primeras lecciones.

En primer lugar, al comparar el desarrollo de las estrategias implementadas, es posible identificar que la violencia juvenil ocupa un nivel prioritario en la preocupación de los diversos agentes a cargo de la prevención, y a su vez son las temáticas que presentan experiencias con mejor grado de desarrollo, según sus resultados (o a las condiciones de éxito que se presentan en el caso de estrategias recientes).

En segundo término, al observar la realidad de las experiencias en la región, se puede señalar que Brasil y Colombia son los países que han implementado las estrategias más innovadoras y sustentables en relación a los temas de violencia juvenil, pandillas y prevención situacional, caracterizándose por: el desarrollo de enfoques integrales hacia el fenómeno; una compleja articulación de agentes institucionales en la producción de seguridad; vasta investigación y reflexión académica en la materia, que dialoga en forma permanente con los agentes públicos; y desarrollo de profundas propuestas conceptuales para el abordaje de las problemáticas.

Estos avances, sin duda tienen relación con los elevados índices de violencia que se registran en ambos países y la incidencia de ella durante mucho tiempo sobre el escenario político, social y económico. Tienen también relación con la creatividad de la sociedad civil y el carácter descentralizado de la gestión local. En ambos países existe una larga tradición de poder municipal y un grado de autonomía regional que en los países centralizados, como Chile, no se verifica todavía. Desde este punto de vista se explican también las diferencias notorias en las prácticas preventivas entre ciudades de ambos países y los enfoques diversos en materia de policiamiento que se producen al interior de una misma nación.

Por último, se puede establecer que las experiencias latinoamericanas relativas a las reformas policiales en la región tienen un limitado alcance en comparación a la realidad de países desarrollados y, por consiguiente, los modelos de policiamiento comunitario se encuentran en una fase muy inicial.

### ***Condiciones de éxito de las experiencias prometedoras***

En términos más específicos, la evaluación de las experiencias muestra que:

En primer lugar, *las experiencias más exitosas se inscriben en enfoques integrales de prevención*. Esto significa que no solamente están orientados a la prevención social y el control de la problemática, sino que también abordan varios de los factores de riesgo asociados a ella (drogas, desempleo, factores individuales y psicológicos, deserción escolar y cultura violenta de comportamiento, entre otros).

En segundo lugar, se caracterizan por una *coordinación y articulación de diferentes instituciones y agentes* que se encargan de la problemática, actuando tanto como diseñadores, ejecutores y evaluadores, y que además movilizan recursos tanto públicos (nacionales y locales) como privados e internacionales.

Una tercera característica es que la mayoría de ellos son programas que se han desarrollado en el *ámbito local, con una importante participación de la comunidad y reclutando a actores locales claves, con experiencia en la materia* (organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales).

Otro importante componente que presentan estas experiencias es que han implementado *importantes campañas de sensibilización de la opinión pública, usando los medios de comunicación masiva*, no sólo para buscar el apoyo hacia las iniciativas, sino que también para lograr la desestigmatización social en el caso de los programas dirigidos a jóvenes, especialmente a los de bajos recursos.

Asimismo, es posible evidenciar que en los casos que los programas impulsados por las administraciones locales (por ejemplo, Cali y Bogotá), el *liderazgo político de los alcaldes y la voluntad política de otros agentes* ha sido fundamental para la sustentabilidad de los programas en el tiempo, a pesar del cambio en la administración política. Además, estos programas se sustentan en enfoques conceptuales y teóricos amplios, fundamentados en principios de gobernabilidad democrática y convivencia ciudadana, en los cuales incide de manera importante la vasta reflexión e investigación académica en la materia. En este sentido *las instituciones académicas cumplen una importante labor y colaboran estrechamente con el accionar político y público*.

A pesar de que el acceso a la información relativa a los resultados e impacto de estas experiencias es muy limitado, algunas de ellas presentan variables que dan cuenta del proceso, a través de indicadores como participación, población involucrada y acciones desarrolladas.

### ***Dimensiones de la evaluación de éxito de las experiencias: desafíos para el caso chileno***

Después del análisis que se ha presentado, se puede establecer, en primer lugar, que el éxito de las experiencias descritas dice relación principalmente con el grado de **pertinencia** de las iniciativas frente a las problemáticas que enfrentan. En este sentido, existe reflexión teórica y acción práctica de las problemáticas que dan lugar al modelo de

prevención (en el cual colaboran tanto agentes especialistas, como universidades) y un diagnóstico de la realidad en la cual se busca intervenir (en este diagnóstico se involucra a los agentes de la ejecución, a especialistas y a la comunidad).

Los componentes señalados permiten que el diseño de acción de los programas no constituya un abordaje externo de las causas que inciden en la violencia, sino que se basa en las necesidades y demandas que la comunidad establece como prioritarias. Esto se puede evidenciar en los modelos de desarrollo de ciudad para la prevención, en los cuales las administraciones locales lideran los procesos de reflexión y diseño en forma conjunta con los actores locales (como las Alcaldías de Calí, Medellín, Mangueira, Santo André, Bogotá), a través de la creación de instancias de participación y diálogo (por ejemplo, los comités de seguridad ciudadana, encuentros con los alcaldes, entre otros).

En aquellas experiencias inscritas en los modelos de carácter epidemiológico y que son impulsados por ONGs, centros de estudios o agentes públicos, se observa que ellos actúan como articuladores y coordinadores de las acciones frente a demandas específicas de las comunidades involucradas (como es el caso de AXE, El Ágora, Viva Río, Universidad de Rosario, DIF, Movimento de Meninos y Meninas de la Rua).

En segundo lugar, estas experiencias también se caracterizan por contener elementos **innovadores**, si se considera el contexto general de prevención del delito en América Latina desarrollado durante las últimas décadas. Como se ha señalado anteriormente, durante mucho tiempo el tema de la violencia en la región se enmarcó en estrategias de control en las que participaban exclusivamente las fuerzas policiales y los actores del sistema judicial, bajo una mirada especialmente criminal de la problemática. Las experiencias analizadas dan cuenta de importantes avances en materia de modelos de prevención y de la orientación hacia la ciudadanía, que prevalece hoy en materia de seguridad, al igual que el análisis del contexto regional durante los últimos 5 años (es posible evidenciar el diseño e implementación de planes nacionales de seguridad con estas nuevas características).

También se puede considerar como un factor innovativo, el uso de los medios de comunicación y de amplias campañas de sensibilización para involucrar a la ciudadanía, ya sea con el objeto de buscar recursos financieros, y/o humanos (voluntarios), poner fin a la estigmatización social hacia jóvenes (mostrando las causas de su situación), educar y promover valores ciudadanos y de convivencia, buscar apoyo para la implementación de las estrategias, etc. En este punto se debe señalar que el uso de los medios para disminuir la sensación de inseguridad, se desarrolla en el marco del abordaje de problemáticas específicas y no como un objetivo en sí mismo.

Por último, se puede decir que los programas más creativos e innovadores en las metodologías de implementación se han desarrollado en Brasil, obteniendo muy buenos resultados locales, pero con grandes diferencias entre ciudades.

En tercer lugar, es necesario señalar que las experiencias involucradas en este informe tienen un desarrollo mínimo promedio de tres años, aunque algunas han logrado implementarse por más de diez años. Ello muestra el grado de **sustentabilidad** a lo largo del tiempo y se puede establecer que esta característica está relacionada tanto con la forma de co-producción de las iniciativas como con el involucramiento de la comunidad “beneficiaria” en el diagnóstico y diseño de los programas.

Con respecto al tipo de producción de las experiencias, ellas evidencian que la articulación y coordinación de agentes públicos (nacionales, estatales y locales) privados (empresas y asociaciones de comercio) y de los actores locales, como también la movilización de recursos nacionales e internacionales, son componentes esenciales para la perdurabilidad de la experiencia y, por consiguiente, del impacto que pueda producir ésta sobre la problemática abordada. La forma de la cooperación en el trabajo, o bien, el rol de cada agente, dependerá de la problemática y del contexto sobre el cual se intervenga. Esto cobra mayor relevancia en aquellas iniciativas que buscan soluciones para la problemática, abordando diferentes factores de riesgo. En este sentido, dependerá de las instituciones a cargo, de la voluntad política, de la sensibilización de medios empresariales, etc. Los expertos coinciden en que para ello, no “existen recetas”.

Relacionado con el involucramiento de la comunidad en las iniciativas, ya no en tanto “beneficiarios”, sino como sujetos activos en la búsqueda de soluciones, hay evidencias de que esta fórmula produce un mejor impacto sobre los resultados esperados. El debate sobre ciudadanía y democracia ha mostrado que los sujetos deben ser actores activos dentro de sus comunidades, porque ello les permite “apropiarse” de su realidad y ejercer de mejor forma tanto sus derechos, como sus deberes ciudadanos. El modelo de desarrollo de ciudad y el enfoque comunitario se basan en estas premisas.

Por último, respecto de la **replicabilidad** de las experiencias, es muy difícil establecer algún tipo de evaluación. Esto porque ellas son replicables en cuanto presenten modelos capaces de ser adaptados a realidades muy diferentes. Sin embargo, las iniciativas analizadas han sido desarrolladas mirando el contexto propio y han generado acciones pertinentes a cada realidad particular, que es el principal desafío para cualquier estrategia que se busque implementar.

## **CAPÍTULO III:**

### **APROPIACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES**

#### **PARTE I: ASPECTOS GENERALES**

Apropiarse de la experiencia internacional en materia de prevención abarca varios aspectos que tienen un impacto relevante en Chile. Destacamos en este capítulo dos de ellos.

El primero implica, por un lado, asumir la realidad del auge de la criminalidad, que es prácticamente generalizada en las áreas urbanas de los países democráticos ricos o pobres y que afecta principalmente a los sectores más desfavorecidos; y, por otro lado, tener que reducir esta criminalidad, como lo demuestran los resultados de múltiples políticas en varios países y ciudades.

El segundo aspecto da cuenta de la necesidad de inspirarse en los enfoques que asumen la multicausalidad de la problemática, la multimodalidad e integralidad de las respuestas y la necesidad de una “responsabilización” colectiva para la formulación de políticas de seguridad en Chile.

#### **1. ASUMIR LA INSEGURIDAD**

Asumir la inseguridad, producto del auge de la criminalidad al nivel internacional, significa aceptar el hecho de su auge y su impacto negativo sobre el desarrollo. También implica reconocer la posibilidad de su control y discernir el conjunto de causalidades que explican este crecimiento para poder implementar políticas adecuadas con el fin de contrarrestarlo.

##### **Asumir la Importancia de la Inseguridad**

“Los problemas de seguridad son una preocupación relativamente nueva para la mayoría de los países del mundo. Esta novedad no deriva solamente del aumento cuantitativo del fenómeno, sino más bien de la larga indiferencia a los atentados a las personas y a los bienes que por mucho tiempo los países consideraron tolerables...”.

“Anteponer la seguridad a la educación o al desempleo, puede parecer exagerado. Pero, sólo ahora se empieza a comprender que las políticas de desarrollo pueden fracasar por la inseguridad. El desarrollo sostenible debe integrar la problemática de la seguridad”.

Fuente: M. Marcus y J-P Buffat, capítulo I: Políticas de reducción de la inseguridad en Europa.

Las encuestas de victimización en el mundo, realizadas por Naciones Unidas, demuestran que sobre un período de cinco años, por lo menos la mitad de los habitantes de las ciudades ricas o pobres son víctimas de algún crimen<sup>165</sup>. Estos datos confirman un

hecho relevante también hoy en América Latina y en Chile, aunque este país esté menos afectado por la violencia que otros países de la región.

El auge de la criminalidad en las economías de mercado es una realidad que, sin embargo, puede ser controlada y combatida eficientemente con la condición de asumir su existencia, amplitud y complejidad y de tomar las medidas necesarias. En este sentido y haciendo un símil, tal como la distribución más equitativa de ingresos en la población no viene dada por añadidura con el crecimiento económico, tampoco la disminución de la criminalidad es un efecto colateral, sino que es más bien el producto de una política voluntarista, que implica cambios significativos tanto en las instituciones del aparato de justicia criminal, como en las otras agencias estatales involucradas, en las autoridades municipales y también en la sociedad civil.

Asumir el hecho es de suma importancia y no es de por sí evidente, porque “contrariamente a otros problemas sociales o económicos, la problemática de la criminalidad es un campo mal conocido en el cual los esfuerzos de investigación tendiendo a evidenciar su importancia y las características de sus manifestaciones son relativamente pobres y muy recientes<sup>166</sup>.”

### **1.1 LAS CARACTERÍSTICAS DEL AUGE DE LA CRIMINALIDAD**

Las tendencias generales evidencian evoluciones, que más allá de las diferencias ligadas a los contextos locales, son bastante semejantes.

En primer lugar, se verifica, como en el caso chileno, una estabilidad del homicidio considerado como el crimen de mayor connotación social. El homicidio ha aumentado significativamente hasta ahora sólo en los países afectados por situaciones como guerras civiles, por la carencia de control de armas, por un alto grado de corrupción de la policía o por un incremento significativo del tráfico de drogas de parte del crimen organizado.

En segundo lugar, los delitos contra los bienes continúan y constituyen la gran mayoría de los delitos (entre un 60% y un 75% según Marcus y Buffat. Ver cap. I). Lo que lleva a una consecuencia directa: cualquier disminución significativa de los delitos pasa por una reducción significativa de los delitos contra la propiedad. Se sabe que este tipo de delito no está ligado al grado de riqueza en una región o ciudad. Así lo demuestra el ejemplo de África, la región más pobre del orbe, que registra uno de los índices de delito contra la propiedad más alto; mientras entre los países más ricos, Japón tiene un índice muy bajo y Estados Unidos uno de los más altos.

La vulnerabilidad de los abundantes bienes de consumo y su atractivo explican parcialmente este hecho. Al contrario, la protección de estos bienes hace disminuir esta delincuencia. La prevención situacional en este campo aparece como un método importante, ilustrado por el impacto de los servicios privados de seguridad en la protección de los lugares semipúblicos como los centros comerciales, estaciones de

trenes o buses, entre otros. “Preocuparse que los “blancos” sean cada vez más difíciles de sustraer, disminuyendo su vulnerabilidad es una tarea prioritaria. La industria privada ha integrado este objetivo, corresponde ahora a los responsables de los equipos públicos de incorporarlo<sup>167</sup>.”

La violencia contra las personas o la violencia que acompaña los robos ha crecido en todas las regiones, salvo en Estados Unidos, Canadá y algunos países europeos donde se ha mantenido estable desde 1994. La tendencia al auge, que corresponde también a la realidad chilena, está relacionada con una mayor incorporación de jóvenes en la criminalidad y en una edad más temprana. De hecho, la edad de ingreso en la criminalidad ha decrecido en todas las regiones, pasando de un promedio de 15 años hasta 12 y 13 años.

La multiplicación de pandillas y la violencia creciente en las escuelas son dos manifestaciones indirectas de esta tendencia. La extensión de la violencia ha alcanzado a las escuelas, en gran parte como producto de su entorno, pero también por la incapacidad de esta institución de asumir, tanto su rol de socialización, como su tarea de escolarización.

Aun en Estados Unidos, donde las pandillas tienen su mayor expresión y existen desde hace 80 años, no han disminuido sensiblemente y están presentes en todas las ciudades. Si bien es cierto que la situación de los otros países no presenta el mismo grado de gravedad, existen síntomas que indican que las condiciones para una expansión de este fenómeno están reunidas en varias naciones, entre las que se encuentra Chile<sup>168</sup>.

Por otra parte, el crecimiento del tráfico y consumo de drogas ilícitas constituye un campo de fuerte crecimiento de la delincuencia en toda la región. Se sabe que este fenómeno es ampliamente dominado por el crimen organizado y que afecta a importantes segmentos de jóvenes. Las pautas de consumo tienden universalmente a copiar aquellas de los países ricos, donde casi el 50% de los adolescentes y jóvenes adultos - cualquiera sea su origen social - prueban más o menos regularmente drogas ilícitas, en particular la marihuana. Diversos estudios indican que los grupos más vulnerables al impacto de estas drogas son los pertenecientes a sectores más pobres.

Además, el tráfico mismo se ha expandido a sectores populares e involucra cada vez más a mujeres. La violencia que acompaña este tráfico en algunas zonas urbanas ha llevado a la estigmatización de varias zonas, que son áreas urbanas donde el tráfico de drogas va acompañado de conflictos armados. Sobre este tema, el abanico internacional de prácticas de prevención ha acumulado más fracasos que éxitos, en gran parte por haber eludido el debate sobre las drogas y haber mantenido programas que tienen un impacto fuerte en la opinión pública, pero menor sobre los consumidores de droga.

Sin embargo, existe un amplio consenso sobre el hecho que la prevención en esta materia es el mejor método de intervención, aún cuando no lo es en contra del crimen organizado. Otra consecuencia que tiende a imponerse, es la conveniencia de una diferenciación en el trabajar sobre el consumo de drogas en función de las características de estas mismas.

En materia de seguridad ciudadana, tal vez la novedad más significativa es el proceso de concientización con respecto a la importancia de la violencia intrafamiliar. Corresponde, por un lado, a la mayor conciencia de las mujeres de sus derechos y del carácter patriarcal de la mayoría de las sociedades y, por otro, este cambio está vinculado a la toma de conciencia de la relación entre el crimen en “el ámbito doméstico” y el crimen en la calle. Hoy no se pueden desligar los esfuerzos para reducir este delito (a menudo considerado como “falta”, más que como delito sujeto a la justicia penal) dentro del conjunto de políticas de prevención. Estadísticamente es el mayor comportamiento antisocial en Chile, ya que afecta al 50% de las familias del país.

El capítulo I, sobre Europa, sintetiza los avances en esta materia en la mayoría de los países que han implementado políticas ad hoc para disminuir la violencia intrafamiliar. “La violencia contra mujeres en el espacio doméstico y profesional comienza a ser mejor reconocida en algunos países, especialmente por las autoridades locales que tienen que arreglar problemas sociales y sanitarios ligados a dicha violencia. Pero el silencio de las mujeres es aún muy fuerte y la sordera de las autoridades a menudo considerable<sup>169</sup>”.

## **1.2 LA MULTICAUSALIDAD**

“La causalidad múltiple de la criminalidad es un logro del conocimiento acumulado en estos últimos años<sup>170</sup>”. Ninguna teoría criminológica puede, a partir de una o dos variables, explicar el conjunto de actos criminales o antisociales y, en particular, el auge de la criminalidad que ha caracterizado a los países democráticos ricos y pobres en los últimos veinte años, o la disminución de la criminalidad en algunos países desarrollados en el período 1994-2000.

Si bien existen diferencias en la ponderación de las diversas causas, hay consenso en aceptar un conjunto de causas que resumimos a continuación y que son aplicables al caso de Chile.

Por otra parte, conviene destacar el proceso de encadenamiento de estas causas, porque permite entender la validez de algunas intervenciones y facilitar la indispensable respuesta multisectorial.



### 1.2.1 Las causas sociales de la delincuencia

La sociedad es la primera causa, que actúa como agente estimulante indirecto de los comportamientos antisociales, por los valores y prácticas que disemina, la baja calidad de los medios de inserción social que engendra y el entorno natural de proximidad que crea.

- ***Carencias de instituciones de socialización***

Los procesos de socialización insuficientes por parte de las instituciones responsables, como la familia, la escuela y las colectividades locales, constituyen causas fundamentales de los comportamientos antisociales.

Las instituciones destinadas a la socialización de los individuos pueden contribuir a estigmatizarlos a causa de una sucesión de fracasos. El fracaso familiar contribuye al fracaso escolar, que, a su vez, condiciona el fracaso de las perspectivas de trabajo.

#### **La vulnerabilidad societal: acumulación de handicaps sociales**

Algunos niños nacieron en familias socialmente vulnerables. Los padres tienen una mala experiencia con las instituciones sociales y viven en la pobreza, en consecuencia, estas familias tienen una perspectiva social muy desfavorable y son incapaces de procurar a sus hijos un clima familiar estimulante y claramente estructurado.

1. Estas familias viven a menudo en barrios mediocres y mal servidos. Las experiencias individuales negativas pueden transformarse en manifestaciones colectivas. Los habitantes se perciben a ellos mismos como perdedores sociales, sin esperanza de cambio de situación. Su desaliento colectivo lleva a la desorganización y al desarrollo sub-cultural.
2. Dadas sus experiencias, el comportamiento de los niños es menos estructurado, su capacidad intelectual menor y manifiestan poca capacidad social.
3. Mal preparados y sostenidos, estos niños no pueden soportar la presión y la disciplina necesaria para el éxito escolar. Les faltan relaciones sociales y arriesgan ser estigmatizados como estudiantes limitados e indisciplinados. Su autoestima y la confianza en sí mismos están dañadas. Conforman o desarrollan una perspectiva "societal" desfavorable.
4. Mecanismos de compensación psico-sociales son necesarios. Encuentran un apoyo en grupos de pares cuyos valores han sido deformados. Los valores socialmente estimados son considerados como sin importancia y la provocación respecto a estos valores genera la aprobación del grupo. Logran así una autoestima alternativa y adquieren las habilidades necesarias para cometer delitos.
5. Dada su situación presentan mayor probabilidades de estar en contacto con la policía y los tribunales, cualquiera sean sus delitos. La consecuencia de sus relaciones con la justicia lleva a la estigmatización y a perspectivas sociales desfavorables.
6. El nivel escolar es muy relevante. Éste tiene efectos inmediatos para el acceso al mercado de trabajo: más riesgo de cesantía, de empleos inestables, mal pagados y sin prestigio.
7. Esta carrera social lleva a una posición idéntica a la de los padres. La espiral negativa se prolonga de generación en generación.

Fuente: Walgrave, Lode. *Changes in society, crime and criminal justice in Europe*. Kluwer Law International, 1995, p.1260.

Los estudios sobre los comportamientos antisociales han puesto en evidencia que no es la existencia de un único *handicap* (familiar o escolar por ejemplo) lo que facilita la entrada en la delincuencia<sup>171</sup>, sino la acumulación de *handicaps* que hacen que un individuo, sólo a través de los actos agresivos, alcance a soportar el conflicto generado por los procesos de socialización inadecuados.

- ***La “crisis” familiar o el stress parental***

Estudios recientes han demostrado la importancia de la familia como elemento central de prevención. Hoy coexisten varios modelos de vida familiar culturalmente legitimados (familia nuclear clásica, familia recompuesta, familia monoparental). Si bien es aparentemente cierto que las familias destruidas o disfuncionales contribuyen a generar más problemas en los niños y adolescentes, no es de por sí la estructura familiar la que debe ser cuestionada, sino la calidad de la educación familiar. Varios estudios<sup>172</sup> subrayan que la calidad de la educación dada en un tipo u otro de familia es lo que determina los resultados. “La familia juega un rol fundamental en el involucramiento y la permanencia en un comportamiento delictual de parte de un menor, rol identificable, en primer lugar, en las prácticas educativas (particularmente la supervisión, las sanciones y las reglas) y, en segundo lugar, en la dinámica de apego que desarrolla la familia<sup>173</sup>.”

Sin embargo, la crisis de un modelo y el pasaje a la familia monoparental, sobre todo en sectores desfavorecidos, puede provocar un estrés parental que hace difícil la educación. Como lo pusieron en evidencia las investigaciones de Hirschi, para el pariente encargado de la tuición (por lo general la madre), a las dificultades inherentes a la pertenencia a un medio social desfavorecido, se suma la carencia de apoyo psicológico y social que hace más difícil la tarea educacional de supervisión<sup>174</sup>.

Es por eso que el conjunto de estructuras de apoyo debiese estar orientado a formas variadas de familia y acompañar los procesos de transición de un tipo de familia funcional a uno monoparental. En este sentido, los programas sociales de carácter sectorial y/ o local debiesen promover y entregar asistencia psicológica y social a aquellas familias que evidencian procesos de desestructuración.

El rol de la familia como posible causa de la delincuencia juvenil explica la relevancia de la prevención temprana abordada en el ítem 5, Parte II, del presente capítulo.

- ***Las carencias de las escuelas*** <sup>175</sup>

La opinión pública suele considerar la deserción escolar como una causa de la criminalidad. Sin embargo, ésta es más un síntoma que una causa.

Muchos olvidan que es la escuela misma que puede constituir un factor de criminalidad, en la medida en que los procesos de socialización al interior de ella no son abordados correctamente. En los últimos años, las investigaciones y las iniciativas en varios países demuestran que las escuelas a menudo han abandonado su rol socializador, para concentrarse exclusivamente sobre su rol de escolarización. Se privilegian los resultados escolares, olvidando la dimensión socializadora de esta instancia.

Asimismo, la introducción de la violencia en las escuelas, del porte de armas, del microtráfico de drogas ilícitas y del acoso en todas sus formas, ha crecido en Chile al igual que en todas las regiones del mundo. Durante varios años, el personal docente ha considerado estos fenómenos como ajenos a la escuela. Era concebido sólo como responsabilidad de las familias, de los barrios o de la fuerza pública. Hoy día, la experiencia internacional evidencia que la escuela es parte del problema de la violencia, tanto como causa, como actor principal en la búsqueda de soluciones y su implementación. En este sentido, la escuela puede ser un potente instrumento de prevención si recupera su doble misión de socialización y de escolarización (ver ítem 6, Parte II, del presente capítulo).

- ***La socialización en el entorno local***

*El entorno que legitima los tráficoos ilícitos*

En los barrios populares, y aun en sectores acomodados de muchas ciudades en el mundo, existen comportamientos de adultos que legitiman de hecho el reciclaje de los bienes robados y el tráfico de droga.

En el caso latinoamericano, el tráfico de drogas desarrolla una cultura de ilegalidad y corrupción, reforzando la violencia que proviene de factores políticos o económicos. «En esta cultura, el crimen se desarrolla como mecanismo de resolución de conflictos, los consumidores de ingresos modestos se incorporan al tráfico para procurarse droga, los barrios de más grande tráfico se vuelven más violentos y cada vez menos seguros y la percepción de la inseguridad de los habitantes aumenta. Actualmente, del mismo modo que el gran tráfico constituye una amenaza permanente de corrupción por el sector público y financiero a causa de las sumas de dinero elevado que controla, el micro-trafico constituye una amenaza permanente a las normas de base de coexistencia en los sectores donde se concentra<sup>176</sup>».

En este contexto cultural, la venta de droga termina por aparecer normal y a veces legítima y “permite ganar el reconocimiento de los suyos, preservar su dignidad, haciendo de esta economía un recurso tanto simbólico como económico frente a la lejana economía de mercado<sup>177</sup>”.

*La heterogeneidad social sin mediación*

Algunos comportamientos antisociales son explicados por las diferentes relaciones frente a las normas sociales por parte de sectores heterogéneos que cohabitan en un mismo barrio. La diversidad cultural implica que se generen percepciones diferentes de las normas y los comportamientos. Así, para muchos jóvenes de ingresos modestos, las riñas y la violencia son un camino para mantener un status en el grupo masculino de iguales y para prevenir la violencia contra sí mismo<sup>178</sup>. Del mismo modo, en ciertos barrios, “ser reconocido como un verdadero ladrón es fuente de prestigio<sup>179</sup>”.

La respuesta a esta situación de heterogeneidad, que lleva a la degradación social de los barrios, es una *mediación social nueva*. Así nace la práctica del conjunto de nuevas profesiones ligadas a la seguridad<sup>180</sup> como mediadores, animadores sociales, entre otros, que han surgido durante la última década; o incluso nuevas funciones policiales que asumen (como en Chicago, por ejemplo) el liderazgo de coaliciones para una renovación social y urbanística de barrios deteriorados.

Ahí surge también la importancia de la participación política en la toma de decisiones por parte de los jóvenes que son los más vulnerables a los comportamientos antisociales. Donde existe esta inserción contribuye a la inclusión, por ejemplo, bajo la forma de consejos locales de jóvenes, parlamento de jóvenes, cabildos o “presupuesto participativo”<sup>181</sup>. Pero estas experiencias nuevas son minoritarias - aunque prometedoras - como instrumentos de educación democrática más que como modelos a institucionalizar.

### **1.2.2 Las causas institucionales**

Las respuestas institucionales a los comportamientos antisociales pueden engendrar o reforzarlos en vez de reducirlos, particularmente en el caso de los adolescentes y jóvenes infractores o en el caso de la violencia intrafamiliar.

Entre las causas institucionales, la principal es la inadecuación del sistema de justicia penal (policía, justicia y cárceles) a la delincuencia urbana y a su crecimiento. En efecto desde los años 60, las policías del mundo han privilegiado la lucha contra la gran criminalidad (homicidio, grandes robos) y han velado por el orden público adoptando tecnologías y enfoques ligados a estos objetivos. El privilegiar la lucha contra la gran criminalidad ha provocado a veces el alejamiento de la policía de los ciudadanos y la pérdida de confianza de la población hacia estas instituciones.

“Alejada de los ciudadanos y, por consiguiente, sin mayor información sobre las colectividades a las que sirve, la policía no puede sino reaccionar frente a los delitos denunciados, sin jamás atacar las condiciones mismas que los generan. Al centrar su interés en los crímenes mayores, sobre todo en el crimen organizado, y ello en detrimento de los problemas y conflictos recurrentes en la ciudad, la policía no ha logrado adaptarse al cambiante contexto social. En primer lugar, porque se ha hecho cada vez menos representativa de los miembros de las colectividades a las cuales sirve, pero

también porque ha sido incapaz de establecer reformas en una cultura demasiado resistente al cambio, o porque la formación dada a sus agentes está obsoleta y sin relación alguna con la realidad social actual<sup>182</sup>.”

Por esta razón, han surgido actualmente múltiples intentos de adaptación de la policía hacia modelos de «policía comunitaria» o policía de proximidad, o bien enfoques como el Plan Cuadrante chileno que apuntan a una mejor relación con la comunidad. Volveremos sobre el análisis de estos modelos en el ítem 10, Parte II del presente capítulo, porque estos intentos constituyen uno de los mayores y más prometedores cambios recientes en la materia.

Con respecto a la justicia, ella no está equipada para enfrentar el aumento del conjunto de pequeños delitos que entorpece la calidad de vida y genera la percepción de inseguridad. En este sentido, la justicia es lenta en su modo de trabajo y se encuentra sobrecargada para resolver los conflictos urbanos. Sus procedimientos y su lenguaje son inaccesibles a la mayoría. A menudo es considerada por las fuerzas policiales y la opinión pública como demasiado tolerante. Los casos que aclara la justicia son muy pocos y representan en general menos del 10% de los delitos urbanos (sumada la delincuencia grande y pequeña).

Por una parte, las sanciones que impone son poco adecuadas a la pequeña delincuencia porque las cárceles y las multas no constituyen instrumentos de rehabilitación. Por otra parte, la ineficiencia de la justicia y la impunidad frente a delitos como el lavado de dinero, el crimen organizado, la participación en actividades mafiosas, la corrupción, la violación de derechos humanos, constituyen factores que favorecen los comportamientos delictuales y la percepción de impunidad.

Las cárceles, considerando las raras excepciones de cárceles modernas y experimentales, constituyen una escuela en materia de perfeccionamiento técnico y de construcción de redes para delincuentes. Además, la circulación de drogas en éstas y la promiscuidad agravan la delincuencia.

Asimismo, el costo de la cárcel, que no resuelve su privatización, y sobre todo las elevadas tasas de reincidencia, indican su fracaso como sanción. El problema central es que la prisión sigue siendo el pilar del sistema de la sanción e inhibe todo esfuerzo imaginativo para implementar otros mecanismos más apropiados a los intereses de las víctimas y más personalizados con respecto al inculcado. Basta mirar el promedio de encarcelados por 100.000 habitantes - que alcanza en promedio 87 en la Unión Europea, 180 en Europa del Este, 729 en Rusia y 690 en Estados Unidos-, para mostrar la incoherencia de esta política. Los países que encarcelan más no son los que obtienen los mejores resultados.

Una política voluntarista como aquella adoptada en Dinamarca y Finlandia puede tener éxito. Ambos países han logrado frenar el aumento de la población carcelaria sin que haya aumentado la delincuencia<sup>183</sup>. De hecho, la Declaración del Congreso de las Naciones Unidas en Viena en el año 2000 invitaba a limitar el aumento del número de personas encarceladas antes y después del juicio, mediante el uso de medidas eficaces de sustitución de la encarcelación<sup>184</sup>.

### **1.2.3 Los factores individuales de riesgo**

No hay determinismo engendrado por las causas sociales, sino que se debe tener en cuenta los itinerarios individuales y discernir el impacto de estas causas sobre los procesos de desarrollo personal. En este sentido, es el resultado de estos procesos personales, en un contexto criminógeno o de exclusión, lo que explica el paso a los comportamientos antisociales.

El impacto de los *handicaps* de exclusión explica el bajo número de menores de edad provenientes de las clases acomodadas que terminan en la criminalidad.

Los factores de riesgo, dan cuenta de la probabilidad de que los individuos cometan actos ilícitos o comportamientos violentos. En cambio los factores individuales dicen relación con “la predisposición” o “potencial criminal” (Farrington) que presentan los sujetos para desarrollarlos. Las investigaciones<sup>185</sup> sobre la carrera criminal, muestran la continuidad de la “ofensa” a lo largo del tiempo; a pesar de la variación en los niveles de los actos criminales y en los tipos de actos con la edad del individuo, las características personales del “antisocial” presentan un alto grado de continuidad.

El conocimiento en la materia muestra que dentro de los factores individuales que más relevancia tienen, se encuentran aquellos de carácter psicológico, entre los cuales tienen mayor significancia la impulsividad, la hiperactividad y el débil control personal. Otras características psicológicas que muestran un grado de incidencia importante en el desarrollo del comportamiento violento son la socialización temprana en ambientes violentos, el involucramiento en comportamientos antisociales y el desarrollo de actitudes favorables hacia los comportamientos desviados o antisociales<sup>186</sup>.

### **1.2.4 Consecuencias de la causalidad múltiple del comportamiento antisocial**

Asumir la multicausalidad tiene varias consecuencias que son válidas para Chile:

Por un lado, significa reconocer la necesidad de realizar diagnósticos regulares y rigurosos de la realidad criminal y sus causas. Estos diagnósticos deberían apuntar a las manifestaciones de los comportamientos antisociales y sobre todo a la génesis local de éstos. El rigor de un diagnóstico requiere involucrar a los ciudadanos, puesto que el análisis de la inseguridad se hace a partir de la inseguridad vivida por los ciudadanos y no sólo a partir de las instituciones estatales. De un diagnóstico nacional o local deberían

derivar también los ejes de intervención principales sobre los cuales se focalizan las políticas de prevención.

En segundo lugar, la multicausalidad implica comprender el proceso de encadenamiento de estas causas. En este sentido, el grado de incidencia de las causas sobre el comportamiento antisocial puede variar en función de la edad del autor o del contexto local<sup>187</sup>. Frente a ello, las políticas de prevención deben atender a la particularidad de las situaciones y casos, siendo flexibles tanto en su diseño como en su implementación. Esto implica además un proceso de evaluación permanente de los programas y políticas de prevención, tanto al nivel de sus resultados como de su impacto.

En tercer lugar, y relacionado con lo anterior, se debe conocer el impacto de las medidas adoptadas y, por lo tanto, el análisis de las soluciones debe ser parte de un diagnóstico. Si no es así, se corre el riesgo frecuente de limitarse, por ejemplo, a modificar las causas estructurales que por definición tienen un impacto de largo plazo o a considerar el impacto positivo espontáneo de la creación de empleos sobre el nivel de delincuencia. Ambas políticas a menudo no tienen efecto alguno sobre la delincuencia vigente si no son acompañadas de otras medidas.

Por último, reconocer la multicausalidad es implícitamente reconocer la necesidad de respuestas multisectoriales articuladas, que se traducen en la coproducción de seguridad. Sobre este punto, se extienden las siguientes páginas.

## **2. LA COPRODUCCIÓN MULTISECTORIAL**

La principal lección de la experiencia internacional indica que la coproducción constituye un enfoque que permite sumar fuerzas complementarias de diversos sectores e instituciones y resolver un conjunto de problemas que obstaculizan una política de prevención. Este enfoque es válido para la prevención de los diversos tipos de delitos, ya sea la prevención de la violencia proveniente de los barrios estigmatizados o de las pandillas, o aquella que focaliza la violencia en las escuelas, los comportamientos antisociales de los jóvenes en situación de riesgo o en conflicto con la ley.

La coproducción en materia de seguridad ciudadana se refiere al proceso que permite que todas las agencias del Estado central y local, las instituciones de la sociedad civil, el sector privado y los habitantes involucrados, participen en forma responsable en la construcción de una ciudad para enfrentar eficaz y coordinadamente los problemas de inseguridad.

Este proceso se da desde la formulación de un diagnóstico global, pasando por la formulación de una estrategia de acción, hasta la implementación y evaluación de las actividades. Es esencial la existencia de un diagnóstico serio, actualizado y sobre el cual hay un consenso entre los actores llamados a intervenir. Requiere el tiempo necesario y

no puede ser subordinado a exigencias burocráticas. Pasa por un intercambio de información con la utilización de tecnología y de fuentes de información que permiten superar el ineluctable problema de la “cifra negra” o aquel de la capacidad de comprender la significación de los comportamientos antisociales particularmente de grupos jóvenes en proceso de exclusión.

La forma privilegiada de coproducción es la coalición (o «*partnership*») <sup>188</sup> o asociación, en la cual cada institución o grupo participante tiene responsabilidad clara y se beneficia de este proceso de alianza en función de un objetivo común. Existen, sin embargo, otras formas de coproducción que pueden derivar de la preexistencia de una tradición de organización de la comunidad local.

La coproducción se basa sobre el hecho que la seguridad es responsabilidad de todos y no sólo del sistema de justicia criminal. Este postulado deriva tanto de la multicausalidad de la criminalidad y de los comportamientos antisociales, como de la necesidad de una respuesta multisectorial coordinada e integrada.

La coproducción constituye también una forma de pasar del miedo individual a la responsabilización colectiva frente a la criminalidad o los comportamientos antisociales. Ésta puede estar institucionalizada -como en el caso de Inglaterra-, donde el conjunto de autoridades involucradas en el ámbito local es colectivamente responsable de la formulación e implementación de las políticas tanto de control social como de prevención, como lo define el “*Crime and Disorder Act*” (1998). O bien, es acordada alrededor de un liderazgo local como en los Contratos de Seguridad de las ciudades francesas y de otros países donde el alcalde dirige este proceso. También puede ser espontánea, como en aquellos países donde la sociedad civil y la experiencia de descentralización constituyen tradiciones enraizadas, como por ejemplo en Estados Unidos y Brasil. En estos casos la coproducción exige sobre todo continuidad y coherencia.

Cualquiera sea el modelo, la coproducción en materia de seguridad se fortalece si es formalizada, por ejemplo, a través de un protocolo o un «pacto urbano» entre todos los actores involucrados, el cual estipula el rol de cada institución participante y su compromiso específico. Así lo expresa el informe sobre las políticas de reducción de la inseguridad en Europa: «Numerosos países han incrementado instrumentos permitiendo contratos entre los diferentes socios y los diferentes niveles de gobierno. Bajo el nombre de contrato o de protocolo, estos contratos apuntan a garantizar la continuidad de los compromisos procurándoles una base financiera. Estos instrumentos otorgan visibilidad a la coalición local que puede a través de la evaluación justificar sus acciones a los ojos de la población <sup>189</sup>».



## **2.1 LAS IMPLICANCIAS DE LA COPRODUCCIÓN**

### **2.1.1 Los enfoques integrales y coordinados**

La primera implicancia de la coproducción, es la adopción de enfoques integrales que exigen romper la compartimentación en la implementación de las prácticas de prevención. La coproducción implica que los agentes del Estado que intervienen estén preparados para un trabajo de equipo y no compartimentado. Esto supone una capacitación específica que enseña a quebrar la actitud limitada a la sola afirmación de las identidades institucionales.

Las distintas agencias del gobierno que tratan del problema, a veces dentro del ámbito de un mismo ministerio, deberían acentuar su cooperación y lograr integrar sus planes de modo de abordar los problemas o los grupos en riesgo con un solo enfoque integrado. Esto es válido para todas las agencias del gobierno y también para las agencias locales.

La coordinación de las actividades significa que el personal involucrado en esta tarea ha sido familiarizado y formado en el trabajo en conjunto. La defensa de la identidad de cada institución en este caso es subordinada al objetivo central, que es el trabajo concertado de prevención. Implica una polivalencia de los agentes y su capacidad de trabajar en estrecha relación con las autoridades y las instancias locales.

Este nuevo enfoque conlleva grandes trastornos en los objetivos de las instituciones pero sobre todo en sus modos de organización y en el uso de las herramientas de trabajo. La experiencia europea es clara sobre este tema: “Si la pertenencia de una política de prevención concertada no necesita justificación, la colaboración entre las diferentes instancias implicadas por los problemas es aún reciente. El conjunto de los actores reacciona todavía en forma independiente y de acuerdo a sus propias lógicas. Si los actores tienen conciencia de la importancia de colaborar, esta colaboración provoca perturbaciones en la organización interna de cada uno, en la medida en que la interdependencia y el derecho de fiscalización en las actividades de cada uno pueden suscitar resistencias. El procedimiento contractual donde compartir información es esencial para lograr un diagnóstico compartido y claves de lectura comunes, es a menudo frenado por el problema del intercambio de informaciones y la cultura de la confidencialidad de cada asociado<sup>190</sup>».

En Chile, donde han surgido muchas prácticas creativas y oportunas en materia de prevención y en las cuales intervienen varias agencias del gobierno, de las municipalidades o de la policía, la exigencia de enfoque integral constituye un paso importante si se quiere alcanzar una mayor eficacia y perdurabilidad de las medidas.

Para lograrlo se requiere necesariamente de una sistematización de la política de seguridad ciudadana y un proceso de transición para su implementación completa,

requiriendo también una capacitación de los funcionarios encargados de implementar estas políticas.

Por otro lado, la adopción de prácticas de asociación entre la sociedad civil y los socios estatales, ya sea en el ámbito central como local, es otro requisito de la coproducción.

### **2.1.2 La adaptación de las instituciones**

La coproducción tiene como segundo requisito que todas las instituciones participantes se consideren como corresponsales de la búsqueda de las soluciones de los problemas, pero también como elementos constitutivos del problema mismo. Por lo tanto, modificaciones organizativas y, sobre todo, el cambio de las mentalidades y de las prácticas son indispensables para abordar eficazmente el problema de la prevención. La adopción de un Programa como Comuna Segura, de una política como la del CONACE (Comisión Nacional de Control de Estupefacientes) en materia de droga, del Plan Cuadrante de Carabineros, o de un plan que toma como grupo objetivo las escuelas críticas por parte del Ministerio de Educación, implica nuevas modalidades de acción que exigen un tipo de funcionario y/o de policía familiarizado con el trabajo en sectores sociales en riesgo, polivalentes, capaces de generar formas de cooperación y coalición que superan el ámbito habitual de las mismas instituciones. Supone también que las mismas instituciones valoricen tanto estos comportamientos como el respeto de las normas administrativas propias de su institución.

### **2.1.3 Privilegiar un enfoque participativo flexible**

La tercera implicancia de la coproducción es la aceptación que una política de seguridad ciudadana no es abordada sólo desde el punto de vista de las instituciones - incluso con sus reformas actuales o virtuales-, sino también a partir de la demanda y de las exigencias de los ciudadanos a los cuales responden las instituciones y sus propuestas político-sociales. Así, los intentos de modernización de la justicia no son suficientes para responder a la demanda ciudadana de justicia sino alcanzan modalidades de resolución de conflictos, de penas alternativas que permitan una cooperación efectiva de la sociedad civil.

«La necesidad de diálogo permanente, de diagnóstico y de implementación participativos de política de seguridad es esencial. Dialogar en forma permanente con los habitantes para apreciar mejor sus expectativas es la primera tarea de la gobernabilidad. Introducir la flexibilidad y la variedad en las respuestas de la autoridad a las peticiones de los habitantes es el segundo imperativo<sup>191</sup>».

Para lograr esta flexibilidad y una toma de decisiones más apropiada, la práctica de la *consulta ciudadana* a los habitantes de una ciudad o comuna, regularmente practicada en las diversas regiones en varios ámbitos, se ha revelado como un método eficiente<sup>192</sup>.

Cuando es realizada por varias instituciones del sector público y privado facilita una visión común de los problemas y puede desembocar más fácilmente sobre acuerdos consensuales

#### **2.1.4 Crear centros multisectoriales acogedores**

Una de las formas de la coproducción es la implementación de políticas multisectoriales bajo un mismo techo y en un mismo lugar accesible. Existen múltiples ejemplos de esta modalidad, que consiste en reunir de una vez (“*one stop center*”) el conjunto de servicios de seguridad y prevención destinados a una misma población. El caso de las “Casas de justicia” europeas, que ofrecen un conjunto de servicios jurídicos y de prevención a sectores desfavorecidos o a habitantes de una misma zona, que pueden encontrar una asesoría jurídica específica, tribunales de proximidad, o servicios de mediación especializados en estas mismas casas. Otros ejemplos han sido puestos en evidencia por los sudafricanos a través del modelo implementado en Port Elizabeth (“*Stepping Stones, One Stop Center*”) <sup>193</sup>, donde un conjunto de servicios sociales trabajan con los jueces, la policía y la comunidad local en definir, aprobar e implementar un programa de reeducación para adolescentes en conflicto con la ley. La evolución del trabajo de los “procuradores europeos”, descrito en el Capítulo I de este libro va en el mismo sentido.

En otro campo, los canadienses de Toronto han mostrado ejemplos de coproducción de seguridad que focaliza a una población en situación de riesgo, mediante el caso de la institucionalización de centros de acogida multisectoriales, dirigido a jóvenes para su actividad de esparcimiento, de demanda de asesoría psicológica o de campaña antidroga <sup>194</sup>. Las intervenciones en barrios estigmatizados en Montreal (Canadá) han mostrado varios ejemplos de servicios varios que colaboran en un mismo centro con sus respectivos expertos (educadores, policía, psicólogos, animadores, y otros) que definen e implementan en conjunto una política de inclusión social y, donde es necesario, de reinserción.

Otro ejemplo de este modo de abordar los problemas de prevención es el enfoque dirigido a las pandillas norteamericanas propuesto e implementado por los servicios del “*Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention*” (OJJDP) del Ministerio de Justicia en Estados Unidos (ver ítem 7, Parte II, del presente capítulo).

La visibilidad de un trabajo articulado, entre diversos servicios públicos y privados o de ONGs, genera entre las poblaciones focalizadas una mayor confianza y comprensión de la complementariedad de estos servicios.

### **3. LA DIMENSIÓN LOCAL DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD**

En materia de prevención, la segunda lección que podemos sacar de la experiencia internacional es la importancia decisiva del nivel local para la implementación de las

políticas de prevención. Si bien el gobierno central puede tener un rol fundamental de guía y monitoreo y tener la responsabilidad de asegurar la continuidad de estas políticas y de evitar cualquier tergiversación como lo ha demostrado el ejemplo de Cali<sup>195</sup>, el protagonismo principal corresponde al ámbito local. Las actividades de prevención y de control social, que se inscriben en una lógica de proximidad, requieren una implementación a nivel local. La experiencia actual del Programa Comuna Segura y del CONACE confirma este hecho.

Como en el caso Canadiense, es “la colectividad que está al centro de toda acción eficaz de prevención<sup>196</sup>”. Son las personas que viven, trabajan y juegan en la zona los que mejor conocen y comprenden las necesidades locales, los recursos, las posibilidades, las soluciones a los problemas y son capaces de identificar y movilizar a los socios potenciales en un proceso de construcción local de seguridad.

También es en el ámbito local que los avances en materia de prevención y control social, en todas las regiones, han sido más significativos. “Los avances más grandes sobre esta reflexión se producen en el ámbito de las ciudades y de los actores en terreno<sup>197</sup>”. Diversos enfoques han conducido a políticas diferentes, desde algunas como “cero grado de tolerancia” hasta los enfoques más creativos en materia de prevención; por ejemplo, los que apuntan a las pandillas en Estados Unidos, o los enfoques holísticos de varias ciudades canadienses, europeas, australianas y de Estados Unidos, a los cuales se asemeja el Programa “Comuna Segura - Compromiso Cien” que funciona en Chile.

En esta perspectiva, los gobiernos locales asumen un rol de gerente político local en materia de seguridad urbana y asumen esta política como uno de los instrumentos de inclusión social y de fortalecimiento de la ciudadanía. Para poder cumplir este rol, las autoridades locales requieren un cuadro institucional y los recursos financieros que permitan ejercer sus funciones en materia de seguridad urbana. El rol de gerente político local incluye una tarea de coordinación de los programas de prevención, sin delegar este rol al Estado central, a la policía o a organismos especializados. Para que su política de prevención sea efectiva deberían promover o facilitar formas de participación organizada de la población. El ejemplo del Programa de Movilización de las Colectividades (PMC) Locales Canadienses ilustra este hecho.

“Tiene por objetivo ayudar a los diversos sectores y a las organizaciones de cada colectividad a asociarse para tomar las medidas locales innovadoras que apuntan a combatir las causas subyacentes de la criminalidad y de la victimización<sup>198</sup>”.

La descentralización efectiva de la política de seguridad urbana permite una prevención de proximidad<sup>199</sup>, la única eficiente de hecho en materia social; y que el Estado central o una policía centralizada no pueden realizar. En efecto, es imposible organizar una acción de coalición con las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones empresariales

locales o los representantes de la policía en el ámbito local desde un Estado central. Ello requiere un trabajo de coordinación permanente y cotidiano en terreno.

Por otra parte, una política de prevención involucra a los diversos departamentos de una municipalidad. Justamente, la cultura de la prevención empieza por generarse en el gobierno local cuando los responsables de los departamentos como vialidad, educación, obras públicas, salud, cultura, entre otros, asumen la seguridad urbana como una dimensión transversal incorporada a la definición e implementación de sus políticas sectoriales.

La descentralización requiere, sin embargo, estructuras locales de coordinación con un fuerte involucramiento del Estado central en recursos financieros y humanos, como en el caso chileno<sup>200</sup>. Ello para asegurar el seguimiento de las políticas implementadas. En este sentido, es necesario un diseño que contemple la flexibilidad con la eficacia, en miras de otorgar continuidad y seriedad a estas políticas. Dicho principio se aplica actualmente, por ejemplo, a los Consejos Comunales de Seguridad en las 56 comunas partícipes del Programa Comuna Segura.

El ejemplo francés de los Consejos de Prevención creados por el diputado y alcalde G. Bonnemaïson<sup>201</sup> han guiado tanto la experiencia europea como la canadiense y sigue siendo el mejor instrumento de monitoreo. “Gilbert Bonnemaïson reivindicando un enfoque pragmático y rechazando, zanjar en el debate de la época sobre si las causas de la delincuencia son sociales o individuales, logró movilizar en el seno del Consejo Nacional de Prevención de la Delincuencia a elegidos de todas las tendencias y a promover una política en favor de los barrios en dificultad. En 1983, se lanzaron los Consejos Comunales de Prevención de la Delincuencia, verdaderas instancias de concertación y de planificación de los programas de prevención de la criminalidad a nivel local, que permanecen aún hoy día, el órgano de monitoreo de las políticas en los municipios<sup>202</sup>”.

Sin embargo, la descentralización no permite eludir la necesaria capacitación de los responsables locales de la política de seguridad. La adhesión de un alcalde - independientemente de su afiliación política- o de miembros de los departamentos de la alcaldía no es necesariamente espontánea frente a una política de seguridad ciudadana, particularmente en un país donde la delegación aún parcial de responsabilidades es muy reciente. Requiere de una capacitación a pesar de tener miembros de un Consejo Local de Seguridad poco familiarizados con la práctica de seguridad ciudadana. Requiere también de una adaptación al trabajo municipal que tiene lógicas institucionales diversas del aparato gubernamental central (remuneraciones, mecanismos de toma de decisión, ritmo electoral).

En lo que se refiere a programas innovadores como Comuna Segura o Barrios Seguros, un trabajo en común con las instancias de gobierno encargadas de capacitar al personal

de los municipios y el análisis de los resultados de otros programas exitosos y descentralizados, podrían contribuir a mayor eficacia en el ámbito local.

#### **4. METODOLOGÍA PARA LA COPRODUCCIÓN LOCAL DE SEGURIDAD**

De las experiencias internacionales emergen tres componentes metodológicos principales:

El primero se refiere al **proceso participativo** de desarrollo de una política de seguridad que esté dirigida a la inseguridad de una comuna, de un barrio, a unas pandillas, a una escuela en situación crítica o a cualquier grupo social en situación de riesgo.

El segundo aspecto, válido también para el abanico de territorios o grupos objetivos, concierne **los instrumentos de trabajo** que se han mencionado anteriormente como las coaliciones, las consultas, los centros multisectoriales, el enfoque holístico, entre otros.

El tercer aspecto alude a la **generación de empleos ad hoc** para la acción preventiva que emerge como parte de las respuestas en varias regiones. Sobre estos empleos se profundizará en el apartado final, que da cuenta de los instrumentos de apoyo para la implementación de la coproducción en Chile.

Estos componentes se han implementado de forma diversa a lo largo de las experiencias internacionales, dando cuenta de un múltiple abanico de estrategias y prácticas en la prevención del delito.

##### **4.1 LAS ETAPAS DEL PROCESO PARTICIPATIVO DE RESPONSABILIZACIÓN**

Las tres etapas de toda política territorial de intervención en materia de prevención son conocidas. El proceso incluye el diagnóstico participativo, la formulación consensual de un plan de acción y la implementación de este plan con fases de evaluación, que permitan actualizarlo o modificarlo.

El **diagnóstico participativo** o **diagnóstico primario** tiene dos finalidades. La primera es conocer la realidad local o el problema a enfrentar, tal como la viven y perciben los habitantes. En esta perspectiva, el diagnóstico:

- Pone en evidencia las principales manifestaciones, localizaciones y causas de la inseguridad.
- Describe y analiza la génesis local de los comportamientos antisociales y de los riesgos en esta materia.
- Analiza la percepción de la inseguridad de los habitantes y sus causas.

El diagnóstico identifica las prácticas (positivas o negativas) de respuesta a la inseguridad y las evalúa, ya sean estas provenientes de los habitantes, del municipio, del gobierno, de la policía o de una institución de la sociedad civil.

El diagnóstico primario de la inseguridad se basa sobre las fuentes oficiales de datos y sobre las informaciones de las asociaciones representativas de la sociedad civil en la comuna. Donde es necesario, menciona las insuficiencias de este enfoque primario e identifica los temas que deberían ser objeto de un análisis a través de instrumentos científicos. En este sentido, el “socio científico” que realiza a menudo análisis complementarios constituye un buen ejemplo de la complementariedad -pero no de la sustitución- de un instrumento científico para el diagnóstico.

El diagnóstico también identifica los recursos humanos y financieros disponibles y su uso vigente, como por ejemplo las fuerzas policiales de la comuna y el sector privado de la seguridad, evaluando su percepción por parte la población. Si se trata de un problema relacionado con una escuela o un grupo social (jóvenes en situación de riesgo, pandillas u otros), analiza las políticas y sus agentes encargados de enfrentar la situación crítica.

Finalmente, el diagnóstico evalúa el grado de coordinación entre los diversos servicios municipales, la policía y las asociaciones interesadas.

La segunda finalidad del diagnóstico primario o participativo - que justifica su importancia frente al uso del diagnóstico científico realizado por una entidad externa a la comuna - es generar un consenso sobre los resultados del diagnóstico por parte de los miembros de la comunidad involucrada. De manera flexible y adaptada a cada situación local, se desarrollan formas de trabajo con los actores locales principalmente en grupos de trabajo por temas que analizan tanto las manifestaciones, causas e impactos de la inseguridad, como también las respuestas a ésta. Estos grupos de trabajo o estas pequeñas coaliciones focalizadas sobre el diagnóstico, preparan las futuras asociaciones o coaliciones que enfrentaran la formulación del plan de acción y, sobre todo, la implementación de este plan.

De este objetivo deriva también la necesidad de respetar los tiempos del consenso. No se consigue un diagnóstico en pocos días o semanas. Sintetizando la experiencia internacional, los expertos del CIPC afirman que “un buen diagnóstico de seguridad puede tomar entre 6 meses y 1 año para realizarse<sup>203</sup>”. Se requiere tiempo para lograr un consenso sobre las causas de la inseguridad, sobre las responsabilidades propias de la comunidad, como por ejemplo, permitir que se generen pandillas o que se tolere el porte de armas o el tráfico de drogas ilícitas. Un buen diagnóstico asegura ulteriormente la posibilidad de coaliciones que comparten el mismo objetivo, que son capaces de evaluar su trabajo y de movilizar recursos humanos y financieros.

El diagnóstico es una etapa, un proceso indispensable, a realizar con la comunidad en forma flexible de acuerdo a los niveles vigentes de organización local. Es una condición de identificación de los problemas, de sus causas, de las respuestas posibles, de los objetivos a alcanzar y de los medios a utilizar. En una perspectiva de coproducción, el diagnóstico participativo es la condición *sine qua non* de la coproducción. Sin diagnóstico, los planes de acciones se generan sobre una base poco sólida, lo que sin duda perjudica los fundamentos de cualquier coalición local.

Cabe señalar que los resultados del diagnóstico deben ser difundidos y restituidos a la comunidad involucrada.

La segunda etapa es la formulación de una estrategia, traducida en un plan de acción que se inscribe en la lógica de los resultados del diagnóstico. Una vez terminado y aprobado el diagnóstico, se inicia la formulación de un plan de acción, que es la expresión de una estrategia local de seguridad. Las principales características de esta estrategia, que apunta a la responsabilización de los habitantes en la seguridad, se basan sobre los resultados del diagnóstico. Incluyen la descripción de las grandes líneas de la puesta en práctica de la estrategia y de los recursos humanos y financieros a movilizar; la presentación de los costos; las fuentes de financiamiento; el calendario de actividades; y las responsabilidades de todas las acciones a emprender.

Se contempla las medidas de prevención social a implementar con las coaliciones locales dirigidas a los grupos en situación de riesgo; las prácticas identificadas como exitosas a replicar; las medidas de prevención situacional relacionadas con el entorno local que favorece la delincuencia, como la carencia de equipamiento, de espacios públicos, de tiempo libre o actividades culturales, de vivienda adecuada. Finalmente, se incluyen las formas de evaluación y su periodicidad.

La estrategia es aprobada por el gobierno local y los asociados comprometidos en su implementación.

La tercera etapa y la más importante, es la implementación de la estrategia, lo que implica una tarea de coordinación, de impulso, de movilización de los recursos necesarios y de estimulación de las coaliciones locales involucradas. La coalición inicial -que a menudo desemboca en el Consejo Comunal de Prevención u otra formalización según los proyectos y las tradiciones locales-, constituye un instrumento de consenso y de participación, pero se consolida en la medida en que pequeños grupos de actores trabajan juntos en un proyecto.

Durante la puesta en práctica de la estrategia se forman diversas y pequeñas coaliciones locales de asociados, que trabajan sobre un aspecto de la estrategia. Es rol de las autoridades el evaluar cuáles miembros de la coalición tienen un rol permanente y quiénes intervienen sólo en forma esporádica. En particular, es importante apreciar y no



minimizar el rol de los medios de comunicación en esta tarea. La estrategia va ajustada en función de los resultados, de los recursos y de la evaluación periódica.

#### **4.2 AMPLIO CAMPO DE PREVENCIONES MÚLTIPLES**

La experiencia internacional muestra que el abanico de las intervenciones en materia de seguridad es amplio y abarca todos los campos de la inseguridad que afectan una comunidad, una comuna, una ciudad, un barrio o un grupo en situación de riesgo.

Las intervenciones derivan del diagnóstico y de la estrategia local y no pueden ser prefijadas porque dependen del contexto local.

El vasto elenco de las intervenciones abarca, a menudo, los temas presentados a continuación, en forma resumida:

**Las medidas para reforzar la socialización familiar**, como aquellas que apuntan a eliminar la violencia intrafamiliar; a apoyar las familias monoparentales pobres o en crisis; a crear, con miembros de la familia, comisiones de apoyo a niños que sufren situaciones familiares difíciles (Portugal); o medidas de prevención tempranas coordinadas a nivel del municipio con las organizaciones de la sociedad civil y las agencias del Estado central (Programa 123 GO, en Montreal).

La continuidad, la flexibilidad y el carácter holístico, aparecen como los elementos determinantes para la eficiencia de estas medidas de prevención temprana, como lo mostró el análisis de conjunto de las experiencias norteamericanas realizado por Lisbeth Schorr<sup>204</sup>.

**Medidas a favor de la seguridad de las mujeres**, como la asistencia a víctimas de violencia doméstica e inserción de los hombres en las campañas contra dicha violencia. Las lecciones en esta materia indican que además de las protecciones de las víctimas, los programas dirigidos a hombres agresores son esenciales.

**Medidas para reforzar la socialización y la escolarización** en las escuelas, como la introducción de formas de mediación de conflictos en éstas, las campañas de prevención sistemáticas sobre drogas, alcoholismo y porte de armas; la creación de clases de transición para alumnos violentos o en crisis de inserción escolar, animadas por profesores preparados; la participación de los padres y alumnos en la gestión de la escuela o en la formulación de un reglamento interno; y la utilización de las escuelas como centros de encuentro y promoción para los barrios en crisis o estigmatizados. El apoyo de la comunidad de entorno aparece como un instrumento cada vez más esencial en estos procesos.

**Medidas destinadas a los barrios física o socialmente deteriorados**, basadas sobre un diagnóstico de la inseguridad barrial, como son las medidas de dignificación de los

barrios estigmatizados, de recuperación de los espacios públicos, de lucha activa contra los “dealers” barriales y sus protectores, y de reinserción de estos “dealers” en el mercado de trabajo. Es determinante la colaboración estrecha y coordinación entre los dirigentes barriales, los habitantes y la policía, tanto en la acción de control social como en la de prevención.

**Medidas a favor de la socialización de los jóvenes**, en las que predominan dos líneas de acción: las que focalizan a los adolescentes en conflicto con la ley y las que apuntan a jóvenes en situación de riesgo.

Entre éstas es posible apreciar programas específicos de formación dirigidos a jóvenes que han abandonado la escuela; la construcción de infraestructura *ad hoc* y la promoción de actividades culturales o de deportes y programas masivos de deporte apoyados por monitores; y adopción dentro de un programa sostenido por la comunidad del “mentoring” para jóvenes en dificultad.

Otras son la creación de consejos comunales de jóvenes para tratar sus problemas y, en particular, la delincuencia de jóvenes. Campañas masivas contra el abuso de drogas sobre bases realistas y acompañadas del aprendizaje de la responsabilización. Apoyo socio sanitario durante los grandes eventos musicales<sup>205</sup>. Desarrollo de campaña de educación cultural y de formación a la responsabilidad social para jóvenes involucrados en la producción ilegales de graffitis.

También la creación de formas de aprendizaje flexible para el trabajo y el trabajo “part-time” para jóvenes en situación de riesgo. Creación de empleos de seguridad como las brigadas de jóvenes auxiliares de la policía, los intermediarios o mediadores para grupos en situación de riesgo, los animadores de calles.

Generación de espacios *ad hoc* en los centros comerciales o de conjuntos de servicios múltiples bajo un mismo techo dirigidos a jóvenes.

Las lecciones de las experiencias internacionales muestran que las prevenciones dirigidas a jóvenes son fundamentales y constituyen a menudo el eje central de toda intervención barrial. Indican que estas políticas son difíciles y requieren continuidad, imaginación y personal especializado y motivado. Para ser efectivos, los programas deben ser integrales e involucrar tanto a los jóvenes mismos como a las comunidades de entorno, en el diagnóstico, diseño e implementación de los programas.

**Medidas de justicia alternativa** que se inspiran de los principios de la justicia restaurativa, como la creación de sanciones alternativas o que ofrecen asesoría jurídica múltiple en barrios populares y que crean formas de justicia de proximidad o “casas de justicia”.

**Medidas que conciernen la percepción de la inseguridad** y que implican campañas de información regular, objetiva y en concertación, sobre bases éticas, con los medios de comunicación. Deberían incluir campañas de análisis de las causas de la delincuencia, divulgación de los éxitos en materia de prevención, socialización de las estructuras de ayuda a las víctimas de la criminalidad, y campañas contra la estigmatización de los grupos sociales, de los barrios u otros.

**Medidas para acercar la policía a la población**, que favorecen formas de “policiamiento comunitario” y que son analizadas en el ítem 10, Parte II, del presente capítulo.

## **PARTE II: LA COPRODUCCIÓN DE SEGURIDAD EN POLÍTICAS ESPECÍFICAS**

### **5. PREVENCIÓN TEMPRANA**

#### **5.1 LECCIONES DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL**

El estudio y análisis de experiencias internacionales que han sido efectivas en la reducción del comportamiento violento, de conductas antisociales y delictuales de jóvenes, da cuenta de la importancia de intervenir sobre aquellos factores de riesgo que se encuentran presentes en el ámbito familiar y escolar durante la infancia de los sujetos, y que inciden negativamente sobre el rol socializador de las instituciones (familia y escuela).

En este sentido, los testimonios indican que existe una continuidad entre la conducta perturbadora temprana y la delincuencia posterior, y que hay menos probabilidades de alterar los patrones de inadaptación una vez que están establecidos. Las medidas orientadas a disminuir aquellos factores que inciden negativamente en el proceso de socialización del niño y del adolescente ligados al entorno familiar - como por ejemplo, la falta de supervisión de los niños, la falta de lazos afectivos, el embarazo de adolescentes, el comportamiento autoritario de los padres, la presencia de un padre infractor y la baja autoestima de las madres, entre otros -, se presentan como prioritarias y han mostrado dar resultados efectivos<sup>206</sup>.

A la luz de las experiencias, es posible establecer que aquellos modelos que se presentan más prometedores y más efectivos, presentan ciertas condiciones mínimas para su éxito. Por un lado, se basan en enfoques integrales y que involucran a padres, hijos, pares, escuelas y a la comunidad, a través de un trabajo multimodal. En éstos se incluyen factores presentes en el niño, en la familia, en la escuela y el entorno. La premisa que existe detrás de este enfoque se basa en la noción que los cambios que se puedan producir en cualquiera de ellos pueden proporcionar beneficios, pero si no se modifican otros factores de riesgo, es probable que sean moderados.

Otra condición de éxito de los programas implementados es que las intervenciones deben estar bien enfocadas y con objetivos precisos, y deben estar asociados directamente con el conocimiento sobre los factores de riesgo y protección para la conducta antisocial.

En tercer lugar, en términos generales, es posible apreciar que las intervenciones más afortunadas son aquellas que suponen una combinación de medios para fomentar la conducta social positiva y que se proponen minimizar las conductas perturbadoras.

En cuarto lugar, las intervenciones tienden a tener mejor resultados cuando son bien acogidas por las familias, lo que implica que las familias puedan reconocer sus propias necesidades e influir de alguna forma sobre el diseño de las metodologías de trabajo.

Por último, las experiencias exitosas demuestran que se producen más beneficios a través de aquellas intervenciones en las cuales existen otros servicios asociados a la implementación de las medidas de prevención, como salud, educación, asistencia social, entre otros. En este sentido, la necesidad de brindar una asistencia integral a las familias en riesgo, evidencia la importancia del trabajo multiagencial, que se desarrolla a nivel local, entregando un soporte comunitario a las intervenciones<sup>207</sup>.

Dentro de este tipo de programas que han dado resultados prometedores, es posible identificar dos grandes modelos de trabajo centrados en la familia y que dan cuenta de diferentes tipos de intervención.

El primero centra su interés en educar a los padres sobre el cuidado, aprendizaje y desarrollo de niños y adolescentes, desde el embarazo de la madre hasta la etapa escolar de los jóvenes.

El segundo tiende a la resolución de conflictos a través de terapias familiares. Este enfoque, que incluye tratamientos orientados a resolver los conflictos que se generan al interior de las familias, considera tanto los factores individuales como familiares que influyen en las relaciones familiares, abordándolos desde una perspectiva psicológica.

### **5.1.1 Educación de los padres**

Partiendo de la premisa que la violencia es un comportamiento aprendido, existen modelos de prevención que abordan la problemática del maltrato infantil, la violencia al interior de las familias, el abuso sexual, la falta de atención y supervisión de los hijos, entre otros, porque los niños y jóvenes que crecen en dichos ambientes, tienen más probabilidades de desarrollar comportamientos violentos. En este tipo de modelos de prevención es posible identificar diferentes estrategias según la edad de los niños. Así, existen estrategias que se orientan a madres embarazadas y con niños de hasta dos años; programas que trabajan con familias con niños en etapa preescolar y adolescencia; y programas multimodales que abarcan a padres, hijos y escuelas a nivel comunitario.

Asimismo, hay estrategias que acompañan la educación de los padres en familias de alto riesgo durante todo el proceso de crecimiento de los hijos.

### **5.1.2 Resolución de conflictos: terapias familiares**

Este tipo de modelo involucra diferentes enfoques y metodologías de trabajo que enfatizan el trabajo con toda la familia, más que el trabajo a nivel individual. El objetivo de este tipo de intervención es disminuir ciertos factores de carácter psicológico y conductual que inciden negativamente en la vida de la familia, como por ejemplo, las conductas autoritarias de los padres, el uso de sustancias psicotrópicas y/o alcohol por parte de algún miembro familiar, la violencia psicológica, u otros.

### **5.1.3 La integración de los dos modelos**

Aún cuando los enfoques de prevención de la violencia orientados a la familia -y los modelos que se han implementado a partir de ellos- presentan importantes avances en materia de prevención delictual, la experiencia indica que cuando dichos modelos son implementados en forma coproducida e incorporando modelos de educación a los padres y el tratamiento de los conflictos al interior de la familia, sus alcances son mayores. Como lo señala Schorr, “el alcance de los servicios entregados por agencias son limitados en cuanto sólo actúan como suplementos de la protección que deben entregar los padres y la misma comunidad”. En este sentido, es posible apreciar que a través de diferentes experiencias, las agencias que han trabajado junto a padres y a la misma comunidad en los diferentes programas, han logrado resultados más exitosos en el mediano plazo<sup>208</sup>.

Asimismo, este nuevo enfoque, que involucra a los dos anteriores, muestra a través de la experiencia en países desarrollados (Inglaterra, Canadá, Australia, Países Bajos y Nueva Zelanda, entre otros) que dentro de los factores que actúan como facilitadores en programas que han sido efectivos en la prevención de la violencia, se encuentra la noción de la familia como parte de un barrio y de una comunidad específica. Éstos se insertan en la realidad local y buscan respuestas a las necesidades que las propias familias y comunidades identifican como prioritarias. Sin duda, una de las principales lecciones para quienes diseñan e implementan las políticas sociales es el hecho que las intervenciones exitosas no pueden ser impuestas desde afuera a la realidad local. Preferentemente, los programas que han sido exitosos han sido articulados en miras de responder a las necesidades locales y han fortalecido un sentimiento de pertenencia de la comunidad respecto a los programas en los cuales participan. Por ello, la necesidad de involucrar a la comunidad y a los diferentes agentes locales en las medidas de protección de las familias, es prioritaria para lograr el éxito de los programas.

A la luz de lo que se ha señalado anteriormente, es posible resumir las condiciones de éxito de cualquier programa en materia de prevención temprana, resumidas en el cuadro siguiente:

## **Los principios de todo programa exitoso en materia familiar**

- Es holístico, flexible, constante y adaptado a las demandas.
- Mira al niño en el contexto de su familia.
- Trata a la familia como parte del barrio y de la comunidad.
- Es un programa de largo plazo, preventivo, con una misión precisa y capaz de adaptarse con el tiempo.
- Es gestionado por un personal competente y motivado con competencias claramente identificables.
- Tiene un personal entrenado y apoyado para poder procurar un servicio de alta calidad.
- Es establecido en una estructura que facilita, por parte del personal, el desarrollo de relaciones fuertes basadas sobre la confianza y el respeto mutuo.

Fuente: Lisbeth. SCHORR, Common Purpose. *Strengthening Families and Neighborhoods to Rebuild America*, Anchor Books, 1997.

### **5.2 HACIA UNA POLÍTICA INTEGRAL DE LA FAMILIA EN CHILE**

Dado el alto impacto que presenta este tipo de prevención en el comportamiento antisocial y delictual, es menester para Chile asumir una política coordinada para el trabajo con las familias que se encuentran en situación de alto riesgo. En este sentido, la integración de los dos enfoques (educación y resolución de conflictos) en programas insertos a nivel local, aparece como tarea prioritaria.

En este sentido, la coordinación de acciones de las instituciones ligadas directamente a la problemática, como el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), La Fundación de La Familia, Servicio Nacional de Menores (SENAME), con aquellos organismos encargados de la seguridad, como la División de Seguridad Ciudadana y CONACE, es tarea fundamental. En este punto, cabe señalar que es prioritario posicionar el tema de la familia dentro de la problemática de la seguridad, puesto que se presenta aparentemente alejado del debate y está ausente en los procesos de toma de decisión en la materia.

Luego de ello, debatir multisectorialmente sobre los programas que se encuentran en implementación y que podrían abordar la problemática de aquellas familias que se encuentran en alto riesgo. En este sentido, la prevención temprana podría ser un componente esencial de las políticas del programa Comuna Segura y dirigirse a las familias en crisis que tienen niños en edad temprana. Ello permitiría relacionar el programa con el conjunto de servicios de apoyo, en forma similar a las orientaciones del Programa 123 GO vigente en la comunidad urbana de Montreal, Canadá.

Asimismo, a través del trabajo sectorial a nivel local y con la cooperación de la policía y las numerosas organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la materia y la misma comunidad implicada, este tipo de prevención puede fortalecerse en el ámbito local y comunitario, mediante mesas de trabajo que reorienten la entrega de los servicios sociales existentes. En este sentido, los gobiernos locales pueden ser los gerentes de asociaciones y coaliciones, potenciando el trabajo intersectorial y multimodal a través de sus departamentos de desarrollo comunitario, encargados de seguridad, departamentos

de jóvenes y violencia intrafamiliar, departamentos sociales, entre otros. Con la búsqueda de la maximización de los recursos, el apoyo entre los diferentes programas; es decir, abordando integralmente la problemática.

## **6. LAS LECCIONES DE LA PREVENCIÓN EN LAS ESCUELAS**

La problemática de la violencia en las escuelas - insertas en áreas urbanas pobres - en todas las regiones, muestra la penetración de una violencia del entorno hacia el interior de las escuelas y, también, las carencias de esta institución para responder a este fenómeno. A pesar que la escuela aparezca como la última instancia para rectificar una socialización errónea, varios factores ligados a la escuela contribuyen a impedir que se asuma esta tarea de socialización. La formación y las perspectivas del personal docente, los enfoques de las políticas educacionales, como - a veces - la presión de los padres para limitar el actuar de la escuela a la sola escolarización sin énfasis en la socialización, conducen a minimizar el fenómeno de la violencia, contribuyendo de facto a la deserción escolar de los más violentos.

Existe, sin embargo, actualmente un proceso de toma de conciencia que asume que el problema de la violencia en la escuela es de alguna forma también causado por la escuela misma. En este sentido, ha surgido un abanico de prácticas que responden eficientemente a este fenómeno en todas sus manifestaciones<sup>209</sup>. El amplio conjunto de experiencias exitosas evidencia los principios que las inspiraron.

### **6.1 VALORIZAR LA ESCUELA COMO FACTOR DE SOCIALIZACIÓN**

“Por su capacidad de regular las interacciones entre pares, la escuela otorga el mejor contexto para la prevención de la delincuencia en la adolescencia<sup>210</sup>”.

La primera lección que deriva del análisis es que la escuela es *una de las causas de la violencia*, en la medida que no asume su rol socializador. La escuela contribuye a la prevención si se acerca al modelo de escuela ideal, si es capaz de innovar en materia de resolución de conflictos ofreciendo más que simples recetas e información contra el consumo de drogas o los comportamientos antisociales. Para esto se debe:

#### **a) Revalorizar el modelo de la “escuela eficaz”**

El criterio esencial para una buena escuela en términos de educación, de prevención de la violencia y de los comportamientos antisociales de los adolescentes, es la cohesión y solidaridad de un equipo de educadores sostenido por un liderazgo fuerte y motivador. Tal equipo dispone de “la competencia y dinamismo necesario para solucionar los problemas a medida que surgen, para identificarlos, analizarlos, descubrir soluciones apropiadas y movilizar las energías<sup>211</sup>”. Donde la escuela ha logrado estas características en un grado suficiente, los adolescentes se sienten ligados a ella, están motivados para estudiar y

obtienen resultados académicos satisfactorios y son menos tentados por la violencia, la delincuencia y las conductas de riesgo.

### ***b) Insertar en la formación la resolución de los conflictos***

El aprendizaje de la resolución de los conflictos a través de métodos innovativos, como la mediación, educa mostrando que hay otra forma de resolver un conflicto que la violencia.

Introducir la mediación en los establecimientos escolares supone varias condiciones. Vencer la resistencia de los profesores recargados de trabajo y escépticos sobre la disponibilidad de los alumnos para dedicarse a esta innovación; capacitar a los futuros mediadores y a los acompañantes que supervisan la experiencia; y, finalmente, compatibilizar esta práctica con los reglamentos y normas del colegio.

## **6.2 FOCALIZAR A LAS ESCUELAS AFECTADAS POR MANIFESTACIONES DE VIOLENCIA**

Más que el número de hechos es su carácter violento y, por ende, su gravedad la que tiende a crecer. Esta violencia y su impacto en las escuelas constituyen una manifestación más de la desigualdad que afecta algunas zonas urbanas y las familias que en ellas viven.

La violencia escolar incluye principalmente la violencia entre alumnos (80%), e incluye la introducción de armas de fuego o armas blancas en las escuelas. La forma de violencia varía según los contextos y las edades.

Entre las causas de la violencia en la escuela hay que distinguir aquellas que provienen de las características psico-sociales del alumnado, aquellas que derivan de la organización misma de la escuela y las que son consecuencias del entorno social.

### **6.2.1 Prácticas para erradicar la violencia en las escuelas**

Tres enfoques predominan en la prevención de la violencia en las escuelas. El primero considera sobre todo la organización interna de la escuela, el segundo pone énfasis en los factores de riesgo de los alumnos, mientras que el tercero evidencia la acción sobre el entorno y, por ende, sobre formas de coproducción de seguridad. Hoy la mayoría de las intervenciones más prometedoras constituyen una combinación de estos enfoques.

#### ***a) El énfasis en la escuela***

- Normas compartidas, aplicadas en forma homogénea y elaboradas con los padres y alumnos.

“Toda escuela es una micro-sociedad que tiene interés en vivir en paz consigo misma<sup>212</sup>”. La disciplina, la presencia de un reglamento claro, conocido y compartido, aparece como elemento determinante, constitutivo de protección contra la violencia



interna de la escuela. La necesidad de legitimación de la norma obliga a menudo pasar por una fase de creación en común de esta norma, que debe realizarse en el seno de la escuela misma con los padres y alumnos.

- La capacitación de los profesores para enfrentar la violencia.

No basta tener profesores competentes en sus respectivas materias de enseñanza, sino además deberían gozar de un entrenamiento en materia de reacción frente a problemas de violencia recurrentes o graves.

### **Principios de la formación del docente para enfocar la violencia**

- Formar en la comprensión del origen de las conductas violentas de un alumno.
- Formar en la convicción que la escuela puede contribuir a prevenir la violencia.
- Formar en la intervención proactiva a la violencia.
- Formación a la capacidad de desarrollar una intervención “a medida”, es decir adaptada a cada caso y a cada escuela.
- Proveer una formación práctica permanente que permita a los docentes adaptarse a los cambios de las políticas.
- Formación al desarrollo de un trabajo asociativo con las familias
- Formación a la capacidad de trabajo en equipo y en asociación con el entorno, en particular, con los servicios sociales, las organizaciones de la comunidad, la policía y otros programas.

Fuente: Vanderschueren, Franz y Lunecke, Alejandra “Prevención de la Violencia Juvenil. Análisis de Experiencias Internacionales”, Capítulo II: “Violencia y Escuela”. División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior, 2004.

- ***Prevención situacional en las escuelas***

Los factores que influyen en el clima de paz y, por ende, de apoyo a la enseñanza en una escuela, son: la estructura física de una escuela, las características de su construcción, las modalidades de funcionamiento de los horarios y de la vigilancia, el tamaño de la escuela, el número de alumnos por clase, la protección de los alumnos a la salida de la escuela, el control del entorno colindante con la escuela, la accesibilidad a infraestructuras de protección de los objetos y vestuario de los alumnos, profesores y staff y el equilibrio en la composición del alumnado por clase. El factor principal sigue siendo el número de alumnos por clase.

#### **b) El énfasis en los alumnos en situación de riesgo**

- ***Seguimiento de alumnos en situación de riesgo***

“Cuatro tipos de programas eficaces existen en la materia, que conciernen la educación de los padres, con intervención a domicilio, la formación de los padres en la gestión de las situaciones, el desarrollo de las aptitudes de los niños y los programas de enriquecimiento intelectual precoz<sup>213</sup>”.

- ***La “escuela dentro de la escuela”***

El reagrupamiento de alumnos “violentos” para la enseñanza en una “escuela al interior de la escuela”, que ofrece un programa académico sólido, emplea métodos pedagógicos apropiados con una gestión estratégica de las clases y con un personal asistente de apoyo puede dar buenos resultados<sup>214</sup>.

- **Enfoque holístico**

Apuntar a un solo factor causal de los comportamientos antisociales es correr el riesgo de sobre enfatizarlo y aislarlo. Además, significa no asumir el conjunto de factores causales y, sobre todo, eludir el objetivo esencial de una prevención en las escuelas que es la re-inserción escolar y la re-socialización.

### c) El énfasis en la co-producción con el entorno

Estos enfoques ponen el acento sobre varios aspectos:

- La percepción de la escuela como parte de la comunidad y la invitación a los residentes a participar en las actividades de la escuela.
- Creación de relaciones con el sector privado y los profesionales locales.
- La importancia del clima interno a la escuela, sin limitar este aspecto a la seguridad física.
- La adopción de un modelo de coalición (“*partnership*”) dirigida a la solución de los problemas.
- La adopción de estrategias multisectoriales, asumiendo que una intervención es más efectiva si trata el conjunto de factores de riesgos<sup>215</sup>.

- **Metodología**

Estas etapas son resumidas por el CIPC en su informe para el Departamento de Justicia de Estados Unidos y son similares al enfoque de coproducción de seguridad para una ciudad.

#### **Etapas para la coproducción de seguridad con el entorno**

1. La identificación y la movilización de los socios más importantes dentro de la comunidad.
2. La realización de un diagnóstico de los problemas de la escuela, del barrio o de la comuna, para definir las políticas o las prioridades.
3. La formulación de un plan de acción.
4. La implementación de este plan con una evaluación regular.

*Fuente:* M. SHAW, “*Promoting safety in Schools International experience and Actions*”. US. Department of Justice. Bureau of Justice Assistance. 2001.

- Las escuelas “**alternativas**” constituyen una medida de acompañamiento en caso de barrios estigmatizados. Además de las clases especiales dentro de las escuelas, existen escuelas o centros de formación alternativos que constituyen, para los alumnos en situación de riesgo y sus familias, lugares de acceso a multiservicios que hacen de la escuela el elemento coordinador de todas las coaliciones locales creadas. El interés de estas iniciativas, desarrolladas en particular en Estados Unidos, está dado también por el hecho que apuntan a las familias reforzando la capacidad de los padres, en tanto personas y en tanto educadores.
- ***El control de armas en las escuelas***

Una intervención de tipo co-producción de seguridad, al contrario de una intervención sólo policial, que involucra a la comunidad (y también a la policía local) en todo el barrio, puede modificar los comportamientos. El porte de armas no es un problema escolar, es ante todo un problema del entorno y debe ser tratado como tal.

## **7. LAS LECCIONES DE LA PREVENCIÓN DIRIGIDA A LAS PANDILLAS**

La lección de 80 años de investigaciones, análisis, planes sociales o policiales de intervenciones en Estados Unidos y más recientemente en otras regiones, enseña mucho sobre las características de las pandillas, las dificultades en enfrentarlas y los principios de toda intervención.

Chile no es un país donde brotan las pandillas. Sin embargo, las pandillas existen e indican que existe el riesgo que, como en otras partes, vayan creciendo. Esto supone entender lo que es una pandilla y el impacto de las intervenciones sobre ella.

### **7.1 EL IMPACTO DE LAS PANDILLAS<sup>216</sup>**

Los grupos de los jóvenes, que se constituyen en bandas estructuradas o en pandillas de menores, son percibidos como asociaciones que aumentan el riesgo de delincuencia. Por una parte, tienen un efecto multiplicador sobre la gama de los comportamientos antisociales de los jóvenes. Por otra parte, su impacto sobre la percepción -fundada o subjetiva- de la inseguridad urbana, modifica también el entorno social haciendo correr el riesgo de transformarlo en un barrio “estigmatizado”.

Otro de los impactos de las pandillas deriva de su carácter territorial y de la tendencia de sus miembros a impedir cualquier intervención de otros grupos en su área, lo que genera numerosos incidentes y, a veces, heridos o muertos. La rivalidad puede estar ligada a un negocio ilícito o simplemente a un “patriotismo barrial” o étnico. Los mayores incidentes de las pandillas provienen de este tipo de rivalidad y no del comercio ilícito.

## **7.2 ¿POR QUÉ SE ENTRA Y SE SALE DE LAS PANDILLAS?**

La primera motivación es la búsqueda de seguridad psicológica y financiera, lo cual es facilitado por el enriquecimiento logrado con un riesgo inferior a la actividad delincuente individual o al respeto de las normas. Algunos jóvenes encuentran en la pandilla un lugar de tiempo libre, de encuentro, de adquisición de droga o alcohol. Otros, perciben la pandilla como una protección o un refugio contra los acosos y las humillaciones. Para otros, se trata de una forma de resistencia contra el tipo de vida que sus padres han sido obligados de aceptar.

El futuro de los miembros de una pandilla es variable. Algunos pocos buscan con el tiempo entrar en el crimen más profesional. Otros terminan en la cárcel o van y vuelven de ella. Algunos mueren por encuentros violentos, sobredosis, u otros. Pero la gran mayoría adopta un estilo de vida, que sin eliminar completamente delincuencias ocasionales, tiende a llevar una existencia normal, asumiendo un trabajo.

## **7.3 LA DIMENSIÓN VIOLENTA**

Este aspecto deriva de la competitividad presente en un entorno de barrios de bajos ingresos, lo cual favorece una actitud de desconfianza y un fuerte instinto de sobrevivencia.

Además, la percepción del resto de la sociedad -los barrios acomodados- como producto de una competencia sin piedad, con medios ilegales y actitud agresiva, conduce a una visión de "selección *darwiniana*", donde los más fuertes emergen. Este conjunto de actitudes explica el estilo desafiante que manifiestan continuamente los miembros de las pandillas. Es un mensaje claro para quienes quisieran desafiarles. Para ellos, la violencia es un instrumento de defensa para gente que cree que si uno se muestra débil, será atacado.

## **7.4 ACCIONES QUE APUNTAN A PREVENIR LA ENTRADA EN PANDILLAS**

Desarrollar una política anti-pandillas es sobre todo prevenir su creación, es decir, establecer las condiciones sociales que lo eviten.

- En primer lugar, evitar la estigmatización de grupos sociales, a través de políticas de inclusión.
- Descartar la intervención exclusivamente limitada a un aspecto del problema, sea éste policial u otro.
- Desarrollar políticas que focalizan a los factores de riesgo en los adolescentes y que son consideradas como acciones que apuntan a la prevención frente a la posibilidad de inserción en una pandilla.

- Implementar acciones que apuntan a los grupos periféricos de las pandillas y que *realizan actos antisociales en sinergia con el gang.*

### **Características generales más comunes de las pandillas**

- Son bandas organizadas de modo flexible con un número de miembros variable, con una cohesión y una permanencia limitada y roles difusos.
- Tienen relaciones ambiguas con el entorno. Las pandillas son toleradas, admiradas a veces, y es frecuente que el barrio encuentre acuerdos de colaboración recíproca con la pandilla. Las agencias del gobierno desarrollan una prudente relación de entrega discreta de servicios y de interacción con las pandillas. La policía desarrolla una política de adaptación.
- La pandilla no hace más que reforzar un estado de delincuencia preexistente y darle una mayor amplitud.
- Las actividades delincuentes son dos a tres veces más elevadas por individuo, que por menores delincuentes aislados.
- El tráfico de drogas no constituye necesariamente la actividad delictual dominante.
- La pandilla o la banda de jóvenes es una etapa transitoria. Entre la mitad y dos tercios de los miembros de las pandillas participan por un año o menos.
- En su gran mayoría son asociaciones masculinas en términos cuantitativos y de importancia de los roles.
- Las pandillas se desarrollan entre los jóvenes socialmente marginados, para los cuales las agencias de socialización callejera, es decir los pares, substituyen a los padres. La influencia del grupo de pares reviste en el contexto actual de muchos barrios una importancia que deriva de la heterogeneidad de las normas, actitudes y valores que coexisten en muchos barrios.

Fuente: Vanderschueren, Franz y Lunecke, Alejandra “Prevención de la Violencia Juvenil. Análisis de Experiencias Internacionales.”, Capítulo III: “La Violencia de las Pandillas”. División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior, 2004.

## **7.5 LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA ACCIÓN SOBRE LAS PANDILLAS**

### **7.5.1 Abordar todos los aspectos de la prevención coordinadamente**

Enfocar el conjunto de los factores y métodos de la prevención implica que el enfoque puramente policial no conduce a ningún resultado durable.

Por otra parte, limitar la intervención a un solo aspecto de la prevención está condenado al fracaso. Es demasiado limitado apuntar, por ejemplo, solamente a generar empleos alternativos, a desarrollar la educación escolar, a presentar espacios de tiempo libre, al desarrollo de la autoestima de los miembros del *gang*; o bien apuntar sólo a las comunidades o a ciertas manifestaciones ilícitas de la pandilla (microtráfico, criminalidad). Por ello, el trabajo debe ser integral, apuntando a los múltiples factores de riesgo.

### **7.5.2 Involucrar a la comunidad**

La pandilla es un síntoma de problemas latentes en el entorno, de donde provienen y con el cual interactúan.

Múltiples combinaciones de intervención policial, de servicios comunitarios, de capacitación laboral, de intervenciones callejeras, y de coordinación ínter agencias, construyen un enfoque integral para la intervención sustentable dirigida a la pandilla.

La diversidad de las respuestas constituye una evidencia y el precio de la eficiencia y la consecuencia de una implementación descentralizada de las intervenciones en materia de prevención. “**No hay dos pandillas iguales**”. Esta afirmación se podría completar diciendo que no hay tampoco dos ciudades iguales y en cada ciudad no hay dos comunidades iguales de donde emergen pandillas. Por ende, no hay dos modalidades iguales incluso en la aplicación de principios y enfoques comunes.

### **7.5.3 Continuidad**

Uno de los principales obstáculos verificados por varios programas es la discontinuidad. Un cambio de administración o un recorte presupuestario, a menudo, han cortado buenos programas.

### **7.5.4 Personal e instrumentos de apoyo**

La presencia de un **personal especializado en la acción intermediaria** con la pandilla es esencial. Tiene un rol de educación y mediación permanente con los miembros de la pandilla y los otros servicios, y de defensa de los miembros de la pandilla en caso de arresto. Ninguna experiencia exitosa ha podido prescindir de la presencia de este intermediario. Este aspecto es válido también en el trabajo con las periferias de las pandillas o con las bandas de jóvenes informales que presentan características de evolución hacia la pandilla.

La intervención, donde es posible, de ex miembros de pandillas reinsertados normalmente en la sociedad, constituye una ventaja. Del mismo modo algunos programas han introducido formas de **mediación** para las pandillas y la promoción de treguas entre ellos.

### **7.5.5 El Método OJJDP<sup>217</sup>: Principios y etapas de la intervención**

Existe hoy un consenso entre varios expertos en reconocer que el método holístico, incentivado por el OJJDP<sup>218</sup>, constituye un enfoque con probabilidad de éxito si es adaptado a la realidad local. De hecho, es el resultado de años de investigación y observación de las pandillas en Estados Unidos y de análisis de muchas intervenciones.

#### **Principios de la intervención**

- La movilización del entorno a través de sus líderes y habitantes para planificar y reforzar a las organizaciones encargadas de los jóvenes en situación de riesgo.
- La presencia de personal especializado de origen local que cumple un rol de intermediario.
- Una estrategia de oferta de oportunidades de trabajo, de capacitación de los miembros de pandillas o de la pandilla misma, y de oferta de servicios sociales o culturales (música, arte, graffiti, etc.). Este conjunto de servicios debe acercar a los miembros de la pandilla a las agencias proveedoras de estos servicios.

- La coordinación de todas las actividades de los encargados de las acciones que apuntan a la supresión de la pandilla, incluyendo la acción represiva que está integrada al conjunto de la intervención.
- Un enfoque de resolución de problemas para las agencias internas a la comunidad encargadas de las actividades dirigidas a los jóvenes.

Fuente: Vanderschueren, Franz y Lunecke, Alejandra “Prevención de la Violencia Juvenil. Análisis de Experiencias Internacionales.”, Capítulo III: “La Violencia de las Pandillas”. División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior, 2004.

- ***Mobilización comunitaria***

La movilización comunitaria es definida como “el involucramiento sea de los ciudadanos locales, incluyendo a ex miembros de pandillas, a grupos de organizaciones de base y a las agencias (públicas y privadas) tanto en la coordinación del programa y de las funciones del personal al interior de las agencias, como en forma transversal a estas agencias<sup>219</sup>”. El involucramiento se da desde el inicio, a través del diagnóstico de la situación local.

- ***El diagnóstico inicial***

El rol de la comunidad es esencial desde el inicio para identificar los problemas que subyacen detrás de la existencia de pandillas y de jóvenes en situación de riesgo. El diagnóstico inicial aparece como un instrumento básico de conocimiento de la realidad de las pandillas y los jóvenes, así como de las causas y posibles soluciones para resolver los problemas causales latentes en el entorno.

### **Rol de los actores durante el diagnóstico**

#### *El rol del comité director*

- Liderazgo de todo el proceso incluido el nombramiento del equipo de trabajo.
- Genera y supervisa la obra del equipo de trabajo para el diagnóstico.
- Desarrolla las definiciones de lo que se relaciona con el *gang*.
- Desarrolla un plan de acción.
- Se encarga de difundir todo el proceso.

#### *El grupo de trabajo*

- Diseña el plan de recolección de datos.
- Conduce el diagnóstico.
- Informa el comité de su avance y de sus resultados.
- Prepara el informe de diagnóstico.

#### *El socio investigador*

- Procura asistencia al grupo de trabajo durante la fase de recolección de datos, el análisis e interpretación de datos y la preparación del informe.
- Formatea los datos para la presentación al comité y prepara esta presentación.
- Recolecta datos adicionales o análisis a pedido del Comité.

Fuente: OJJDP: *Comprehensive Gang Model*, p.26.

El objetivo central de este diagnóstico es discernir las manifestaciones y causas de las pandillas o los problemas de jóvenes en situación de riesgo; pero también identificar los recursos humanos y materiales disponibles para enfrentar los problemas.

- ***Los roles durante la implementación***

En primer lugar, el rol del **coordinador** del proyecto es fundamental. Lo que coincide con la experiencia verificada en las prácticas de las ciudades, que en varias regiones asumieron la coproducción de la seguridad.

Un segundo rol esencial es el del **comité director**, descrito anteriormente y políticamente responsable de la continuidad y seriedad del proyecto.

Un tercer rol son los **educadores intermediarios**. No se trata de un profesional, ni de un tipo de asistente social, sino de una persona capaz de comunicarse a cualquier hora con los jóvenes involucrados en pandillas. Debe tener un origen social o étnico similar a los jóvenes a los cuales se dirige. Debe estar preparado a contactarlos en las calles. Difícilmente puede atender más de 25 jóvenes. Debe alcanzar al núcleo central de la pandilla. Necesita un mínimo de formación que facilite sus contactos humanos.

Finalmente el **rol de los medios de comunicación** no es secundario en esta acción. Los medios deberían, a través del coordinador del proyecto y del comité director, estar informados de la estrategia, de los resultados del diagnóstico y de los principales problemas. El acuerdo de colaboración con ellos se hace sobre bases éticas haciéndoles ver por una parte que las pandillas son parte de su mundo, de su ciudad y, por lo tanto, son también su problema.

- ***Estrategias multisectoriales coordinadas***

El conjunto de servicios dirigidos a los jóvenes abarca los tres campos de la prevención. Apunta a los miembros de la pandilla, pero también a los jóvenes atraídos por las pandillas. Los criterios centrales de trabajo son que estos servicios deben tender a trabajar sobre todo individualmente con los miembros o la periferia de la pandilla y mantener a los jóvenes en el marco de la estructura de los servicios normales. Por otra parte, los servicios deben ser multisectoriales.

- ***Esfuerzos coordinados para la supresión de la pandilla***

La supresión es definida como “los procedimientos de control social formal e informal, incluyendo la estrecha supervisión y monitoreo de los jóvenes de las pandillas por parte de las agencias del sistema de justicia criminal y también por las agencias que trabajan en la comunidad, las escuelas y los grupos organizados de base, etc.<sup>220</sup>”.



Los esfuerzos de supresión de la pandilla se dan no sólo a través de la policía, sino que a través del control social de la comunidad misma. Esto supone una estrecha relación de cooperación y trabajo entre policía, comunidad, familias de los miembros de la pandilla y proyecto. “El contacto de la policía con los grupos objetivos de jóvenes es regularmente cuantificado, compartido y discutido con otros miembros del equipo de intervención a fin de planificar y coordinar la actividad. Los contactos de la policía deben ser coherentes con la política de policía comunitaria<sup>221</sup>”. Los jóvenes en situación de libertad provisional o en probación son supervisados, y las normas de la libertad condicional o de la probación, rigurosamente aplicadas.

## **8. LECCIONES DE LA PREVENCIÓN DIRIGIDA A LOS JÓVENES**

Las principales formas de prevención de carácter social están dirigidas a los jóvenes porque constituyen el grupo que expresa más comportamientos antisociales, los cuales pueden o no consolidarse en la edad adulta. En efecto, las estadísticas mundiales de la delincuencia muestran que el grupo de hombres de edad entre 15-25 años es el que comete más delitos, alcanzando en algunos países una edad máxima de 18 años (Estados Unidos) o los 24-25 años (Unión Europea). A menudo, entre estas dos edades fluctúa la máxima según los países.

La importancia de la prevención dirigida a los jóvenes deriva también de la mayor posibilidad de influir sobre los individuos a esta edad.

Los capítulos anteriores ponen en evidencia las causas de la delincuencia que son aplicables a los jóvenes y presentan dos aspectos de la prevención específicamente ligados a la juventud: la prevención en las escuelas y aquella dirigida a pandillas, que están constituidas principalmente por adolescentes. Por lo tanto, algunos aspectos de la prevención dirigida a los jóvenes han sido incluidos en estos capítulos.

En este capítulo el análisis se centrará sobre dos categorías de jóvenes, es decir, los que están en situación de riesgo y aquellos que están en conflicto con la ley.

### **8.1 CRITERIOS DE LA PREVENCIÓN PARA LOS JÓVENES EN SITUACIÓN DE RIESGO**

Los principios generales de la acción dirigida a jóvenes derivan de las estrategias y programas eficaces a nivel internacional y en contextos diversos.

#### **8.1.1 La capacidad de involucrar a los jóvenes en el diseño e implementación de los programas**

Ciertamente, es uno de los factores que más garantiza el éxito. Esta afirmación deriva del hecho que los jóvenes tienen puntos de vista, percepción (de la acción pública, por ejemplo) e inquietudes diferentes de los adultos; tienen la capacidad de identificar a las intervenciones que correspondan a sus intereses; y, a menudo, saben mucho más sobre la delincuencia en su área que la mayor parte de los adultos. Son buenos ejemplos: el

Foro Juvenil canadiense que permite tener un panel continuo de jóvenes como parte de los consejos municipales locales, o los Grupos de Acción Juvenil ingleses, que forman parte de todos los planes de seguridad en las municipalidades locales.

Este involucramiento permite centrar la atención en las fuerzas y no en las debilidades de los grupos juveniles y contribuyen al fortalecimiento de los procesos identitarios<sup>222</sup>.

### **8.1.2 La capacidad de enmarcar la acción hacia los jóvenes en un enfoque que involucre el entorno**

Dentro de los programas orientados a los jóvenes en riesgo, los que han sido más efectivos se enmarcan en enfoques comunitarios de prevención, considerando al entorno como agente de prevención y, por otro lado, como ámbito de intervención. “Los mejores resultados, provienen de intervenciones que dan cuenta de aquellos factores que ponen a niños y jóvenes en entornos con características particulares de violencia y desarrollo criminal y, en las cuales, es la propia comunidad la que ha definido cuáles son los factores de riesgo más importantes<sup>223</sup>”.

Las intervenciones efectivas organizan a los líderes locales y a los vecinos, para involucrarlos y comprometerlos en los esfuerzos en miras de disminuir los factores de riesgo social y fortalecer los factores protectores existentes en la comunidad. Combinan el conocimiento sobre la efectividad de estrategias de intervención con el de la propia comunidad. Facilitan así la homogeneización de la percepción sobre las principales problemáticas, entre los vecinos y los diferentes agentes locales<sup>224</sup>.

### **8.1.3 La ligazón de la acción preventiva con las otras Intervenciones o programas socio-educativos**

Otro criterio de efectividad se refiere a la implementación de enfoques integrales, es decir, que requieren la colaboración de las diversas agencias involucradas, como los servicios de salud, educación, protección de niños, justicia y agencias de prevención.

### **8.1.4 La generación de espacios de participación y recreación**

La hipótesis que la recreación puede prevenir el crimen es ampliamente aceptada en la prevención.

Por una parte, es justificada como una estrategia comunitaria que substituye la falta de supervisión de los padres en las horas de tiempo libre, y que llevan a que muchos jóvenes se socialicen con “pares violentos”, realizando actividades ilícitas.

Por otra, se reconoce un rol proactivo de las actividades de tiempo libre en cuanto pueden estimular el involucramiento de jóvenes en conductas “prosociales”, el desarrollo de habilidades para la diversión y, además, incentivar la conducta pro social de otros jóvenes

del entorno. En este sentido, se puede aumentar las aptitudes individuales de los jóvenes y fortalecer los vínculos y lazos entre los jóvenes y la misma comunidad<sup>225</sup>.

Finalmente, al generar espacios físicos que los jóvenes puedan utilizar para su recreación y actividades, se desarrolla el uso creativo de los lugares ya existentes, proyectos de arte y drama en los espacios públicos, re-administración de algunos centros comerciales y el desarrollo de nuevos proyectos liderados por los propios jóvenes. Estas actividades se dirigen a la substitución de las comportamientos incívicos (“incivilidades”) y del vandalismo.

## **8.2 JÓVENES EN CONFLICTO CON LA LEY**

### **8.2.1 Factores de éxito de las intervenciones**

Dos enfoques predominan en este campo de la prevención. El de la *rehabilitación*, que trata de disminuir los factores de riesgo individual y familiar que inciden en el comportamiento del joven infractor. Otros modelos se inscriben en una perspectiva de *prevención situacional* o de *sanciones correctivas*.

Los principales criterios de éxito son:

- Identificación del nivel de riesgo del infractor que debería determinar el grado y la intensidad de intervención y orientar el trabajo a los factores de incidencia sobre el comportamiento antisocial.
- Desarrollo de metodologías participativas y activas en el trabajo, en vez de metodologías didácticas o expositivas.
- Prevalencia de enfoques multimodales de trabajo, orientados a influir sobre varios tipos diferentes de problemas y destinados a fortalecer las destrezas sociales del individuo<sup>226</sup>.

### **8.2.2 Los intentos de rehabilitación**

La rehabilitación busca prevenir la reincidencia en los actos delictuales. La experiencia indica que mientras más temprana se realice la intervención, mayores son los resultados.

Los programas realizan tratamientos sobre múltiples factores de riesgo, individuales, sociales y económicos, que inciden sobre el joven infractor. Apuntan a desarrollar diferentes habilidades en los jóvenes, por medio de capacitación y métodos pedagógicos. Usan metodologías que se centran en la práctica y se basan en la confianza y los vínculos entre los encargados del tratamiento y el joven infractor<sup>227</sup>.

Existen dos elementos de apoyo importantes. Uno de ellos son terapias psicológicas, que trabajen sobre aquellos factores que inciden directamente en el comportamiento violento,

a través de metodologías activas y participativas. Otro es el involucramiento de los padres en los tratamientos de los jóvenes infractores<sup>228</sup>, los cuales participan en terapias familiares. Sin embargo, las características psico-sociales de las familias en alto riesgo social impiden a menudo la participación de los padres en el proceso rehabilitador.

Dentro de los modelos desde la perspectiva rehabilitadora, se encuentran aquellos de tratamiento institucional que se basan en el uso extensivo de *counseling* individuales y entrenamiento en habilidades interpersonales.

Varios programas de Centros de Residencia Comunitaria son centros de guía y orientación, educación y capacitación vocacionales. Sin embargo, el éxito es relacionado con la presencia de un adulto que supervisa a un grupo pequeño de jóvenes.

### **8.2.3 Desde los modelos punitivos tradicionales hacia formas de justicia alternativa**

El enfoque punitivo tradicional busca aumentar los costos del acto delictual. Sin embargo, falta evidencia empírica que dé cuenta de la efectividad de medidas de castigo/sentencia y la relación directa con la disuasión que éstas producen, para impedir la reincidencia de los jóvenes infractores<sup>229</sup>. Además, la inflexibilidad de estas medidas impide tratar el fenómeno en su complejidad.

Frente a ello, se han implementado diferentes **modelos alternativos de justicia** para los adolescentes con el fin de evitar el contacto temprano de los jóvenes con el sistema de justicia, que produce efectos negativos.

El Modelo Comunitario de Justicia Alternativa que ha tenido éxito combina la supervisión del infractor con la participación en un programa recreativo y de trabajo y, además, apoyo en relación con las tensiones en el hogar, rehabilitación y penas o castigo.

#### **Algunos principios de la justicia restaurativa para adolescentes infractores**

- La mediación: encuentro organizado entre la víctima, el delincuente y un intermediario imparcial para identificar cómo se puede remediar el delito.
- Hacerse cargo del daño o agravio emprendiendo un acto de reparación por la víctima de sus delitos o de los otros y la compensación que permite resarcir las pérdidas.
- Los servicios a la comunidad: emprender tareas en beneficio de individuos o de instituciones sociales como compensación del delito.
- El enfrentamiento con la víctima: poner al delincuente frente al dolor, pérdida o sufrimiento de la víctima y vergüenza y reinserción.
- Adopción por la justicia con el conjunto de servicios sociales coordinados, de un programa de rehabilitación del infractor con la ayuda de la comunidad.

Fuente: Vanderschueren, Franz y Lunecke, Alejandra "Prevención de la Violencia Juvenil. Análisis de Experiencias Internacionales.", Capítulo I: "Los comportamientos antisociales y la delincuencia de los adolescentes". División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior, 2004.

La mayor eficacia está relacionada con el trabajo con los padres de los jóvenes, con programas de readaptación social posterior al tratamiento y con la focalización en los factores particulares de riesgo que presenta el adolescente.

Los programas más prometedores se inspiran del **Modelo de Justicia Restaurativa** que permite el encuentro entre el infractor y la víctima y una reparación directa.

Estos enfoques se basan principalmente en la idea general que el tener una mayor conciencia del impacto personal y social de sus delitos, puede ser de utilidad para los jóvenes infractores. Lentamente estos enfoques se desarrollan en todas las regiones y ofrecen algunas experiencias espectaculares, como aquella implementada en Sudáfrica en la ciudad de Port Elizabeth en el Proyecto “*Stepping Stones One Stop Center*”<sup>230</sup>.

### **8.3 SUGERENCIAS PARA LA PREVENCIÓN DEL COMPORTAMIENTO ANTISOCIAL DE LOS ADOLESCENTES EN CHILE**

1. Con el desarrollo de 56 Comunas Seguras, del programa de Barrios Seguros y del Programa Previene, existe la posibilidad de implementar programas específicos **para jóvenes en situación de riesgo y/o jóvenes en conflicto con la ley**, considerando las condiciones de éxito de las experiencias internacionales antes mencionadas. Entre éstas se encuentran principalmente:

- Una de las condiciones de implementación exitosa de intervenciones dirigidas a los jóvenes en situación de riesgo, pasa por la realización de **diagnósticos actualizados** que permitan una identificación de segmentos de estos jóvenes por comunas.
- Una segunda condición es la capacidad de estos programas de implementar coaliciones específicas dirigidas a la implementación de dichos programas de manera coordinada entre las agencias del Estado involucradas.
- Una tercera condición es disponer de **un equipo de agentes capacitados** preparados para ayudar a los encargados de los programas en el ámbito local (secretarios técnicos, representantes del Previene, entre otros) a implementarlos en terreno y a involucrar a los jóvenes mismos en la formulación e implementación de éstos.

2. Para los **Jóvenes en conflicto con la ley**, la articulación con los servicios del SENAME y del Ministerio de Justicia es indispensable. Se propone proyectos pilotos de implementación progresiva de formas de justicia alternativa en algunas municipalidades que se benefician de la presencia del Programa Comuna Segura.

3. Lo anterior implica, la **necesidad de abordar la violencia juvenil desde una perspectiva más integral y multisectorial en Chile**. En este sentido, el diseño de una política en el tema, debe contemplar el trabajo coordinado de los principales agentes involucrados en el desarrollo juvenil y en la protección de los factores de riesgo que inciden en el comportamiento violento de los jóvenes. Entre éstos, los principales agentes

involucrados podrían provenir del área de la salud, educación, seguridad, trabajo y de los servicios encargados de la infancia, la familia y la mujer. Asimismo, la coordinación de ellos implica un trabajo a nivel central, regional y local, para impedir la superposición de funciones y para permitir la maximización de los recursos.

**4. La necesidad de involucrar activamente a los mismos jóvenes en el diseño e implementación de programas preventivos**, lo cual implica un trabajo más coordinado entre los agentes encargados de fortalecer la participación juvenil en el país. En este ámbito, el fortalecimiento de instituciones encargadas de la juventud, de las organizaciones sociales y de los problemas al interior de la familia, es un tema prioritario (Instituto Nacional de la Juventud, INJUV; División de Organizaciones Sociales; SERNAM; División de Seguridad Ciudadana; CONACE, entre otros). Esta acción debe fortalecer especialmente a los agentes que trabajan a nivel local, ya sean de carácter central o bien municipal. Cabe señalar que el fortalecimiento no se reduce sólo a coordinación institucional, sino también a capacitar y educar respecto a las especificidades que presenta la violencia juvenil y la misma etapa juvenil, y a comprender de manera más reflexiva que se está frente a una problemática compleja y multidimensional. En este sentido, la formación de profesionales adecuados y formados al trabajo interinstitucional en equipo, que trabajen en los servicios relacionados, es fundamental para la efectividad de las medidas.

5. Por último, si se considera que el **“regreso a la comunidad”**, como ámbito de acción y como agente de prevención, se presenta como uno de los modelos más promisorios en la prevención de este tipo de violencia, se puede establecer que es especialmente importante para la problemática el fortalecer los vínculos comunitarios, empoderar a los líderes locales, e involucrar a toda la comunidad en la resolución de las necesidades juveniles. Esto cobra gran importancia si se considera que los jóvenes de sectores populares en Chile son a la vez fuertemente estigmatizados, incluso por sus propios vecinos, y que al mismo tiempo extraen la justificación de sus comportamientos de las normas vigentes en sectores de su comunidad. Entonces, el fortalecimiento de los vínculos y del involucramiento de diversos actores ayuda a disminuir no solamente las brechas generacionales, sino que también la exclusión social y, sobre todo, a construir nuevas formas de relaciones sociales en su propio entorno.

## **9. ALGUNAS LECCIONES DE LA PREVENCIÓN SITUACIONAL**

### **9.1 LECCIONES DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL**

El estudio de las evaluaciones de las estrategias de intervención de carácter situacional muestra que - aún cuando existe un vasto cuerpo de conocimientos teóricos, metodológicos y empíricos que dan cuenta de las medidas implementadas en miras de reducir el delito y la conducta antisocial- se está al frente de un cuadro de prácticas muy difíciles de evaluar “universalmente” en cuanto a su eficacia respecto a sus resultados. En este sentido, la principal fuente de evaluación son encuestas de victimización y los

resultados obtenidos en el corto plazo. Sin duda, esto dice relación con el ciclo del crimen y del alto grado de incidencia que tiene el contexto sobre la efectividad de las medidas. La particularidad de los problemas determina la selección de las medidas a implementar.

A pesar que la prevención situacional es muy difícil de abordar científicamente, se han construido un cuerpo de teorías que sustentan su enfoque y que han dado lugar a la creación de un modelo de intervención, que da cuenta del tipo de medidas que se han implementado en la búsqueda de la reducción de la oportunidad del delito. Inspirado en las teorías de la opción racional, de las actividades rutinarias y de los estilos de vida, este modelo se centra en los tres principales objetivos de la prevención situacional: aumentar los riesgos del delito y, por ende, los esfuerzos del ofensor, y disminuir sus beneficios.

La amplia variedad de medidas implementadas en miras de lograr cada uno de los objetivos, muestran, a partir de sus resultados, que no existen recetas en este ámbito. Su eficacia está determinada por la especificidad del problema, por el contexto y por el adecuado diseño e implementación de dichas medidas. De esta forma, las intervenciones deben tratar de modificar las características existentes en el espacio determinado, para disminuir la probabilidad de ocurrencia de delitos. En el diagnóstico del problema, la participación de la comunidad es fundamental, pues es ella la que está más consciente de los problemas que la aquejan.

Sin duda, esto revela los límites que presentan la replicabilidad de las prácticas y, asimismo, el alcance temporal en algunos casos de su impacto. Sin embargo, no existen determinismos y lo que si puede ser replicable, son ciertos principios que la investigación en la temática señala como condiciones de éxito para las intervenciones. Estos principios dependen del espacio en el cual se busque intervenir.

En el caso de los **espacios públicos**, se han identificado dos tipos de acercamiento para resolver los problemas. En un primer lugar, el enfoque urbanístico, que a través del diseño ambiental permite disminuir ciertas condiciones físicas que generan mayor oportunidad para los delitos. A pesar que el concepto de Espacios Defendibles como el CPTED, han sido desestimados en muchos casos como mecanismos eficaces de prevención (por falta de evaluaciones de su impacto), la reformulación de sus planteamientos durante la última década, lo muestran como intervenciones prometedoras.

En segundo lugar, y tratando de atender a la “**manipulación del espacio físico**” para disminuir la oportunidad del delito, se han identificado algunas experiencias exitosas que conciernen especialmente al robo en los espacios abiertos o en áreas asociadas al transporte. Asimismo, se ha puesto gran atención al tema de los graffiti, por el impacto que ellos producen sobre la victimización y el temor.

En el caso de los espacios privados, y especialmente en las **residencias**, el análisis de las experiencias revela que existen determinados factores que inciden en su ocurrencia y que, a través de diferentes medidas, se pueden prevenir.

Es así como la prevención situacional, enfocada a los espacios físicos, da cuenta de la necesidad de reconocer las realidades locales y de centrar la atención sobre aquellos rasgos del contexto para la efectividad de las medidas. En este sentido, el modelo de ciudades seguras, en el cual la prevención situacional va acompañada de intervenciones de carácter social y donde las intervenciones multimodales permiten la integralidad de las medidas, presenta importantes condiciones de éxito para prevenir el delito.

De esta forma, la amplia variedad de medidas implementadas en miras de lograr cada uno de los objetivos, muestran, a partir de sus resultados, que **no existen recetas en este ámbito**. De esta forma, las intervenciones deben tratar de trabajar con las características existentes en el espacio determinado, para disminuir la probabilidad de ocurrencia de delitos. En el diagnóstico del problema, la participación de la comunidad es fundamental pues es ella la que está más consciente de los problemas que la aquejan.

## **9.2 LA RECUPERACIÓN DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS**

A partir de la década del noventa, junto al rol protagónico que asumió el tema de la seguridad en Chile dentro de la agenda y del debate público, se vio aparecer en el escenario nacional una explosión de medidas preventivas que buscaban poner fin a la “escalada de la delincuencia”. Había nacido en Chile “un nuevo enemigo de la sociedad”: el delincuente. Al mismo tiempo, el cierre de las casas, la privatización de la seguridad, la instalación de cámaras y alarmas y el surgimiento de la seguridad municipal, se difundieron extensivamente, especialmente en Santiago. Sin embargo, lo que no se estimó en aquellos años fue que ello traería un lento pero sistemático abandono de los lugares públicos, con consecuencias sociales y culturales importantes. En el análisis que hace Michel Marcus, respecto al panorama europeo, es posible identificar cuál es el proceso en el que está Chile ahora:

“Aún cuando, las tácticas y estrategias situacionales nos hablan de la impronta de recuperar los espacios para disminuir el delito de manera eficaz por medio de una buena administración, es necesario también reflexionar respecto a los resultados negativos que produce su abandono, ya no sólo en términos criminales sino también sociales. El espacio público no es reducible a un simple espacio físico que se trata de administrar. El espacio público es también un espacio social y cultural cuyas cualidades reflejan la calidad de las relaciones sociales. Ahora bien, todas las cualidades de este espacio están en crisis permanente; esta crisis permanente es tal vez un signo de buena salud de nuestra sociedad, pero también puede ser vista como una degradación irreversible de la cultura de las ciudades. Durante los últimos años se ha verificado una degradación constante o al menos una incapacidad a integrar el espacio público en nuestros planes de desarrollo.



Una desertificación general; grandes espacios vacíos, tendencia a disciplinar la organización de ciertos espacios, separación de funciones y de públicos, privatizaciones exacerbadas, mono funcionalismo, desarrollo de espacios fortificados son algunas tendencias de la evolución de los espacios públicos. Administrar el espacio público se vuelve una prioridad en el esfuerzo de controlar la inseguridad. Esta gestión no es solamente una gestión de preservación del orden en el espacio. Sería olvidar la multifuncionalidad del espacio a la vez social, cultural, económico, lúdico, etc. Identificar las funciones del espacio público llama a respuestas variadas. Estas diferentes cualidades del espacio son reguladas, inducidas por reglas desprendidas tanto de la moral, de la estética, de valores dominantes, de reglas de buena educación como de la ley en general en sus diversos aspectos”.

El alcance de la prevención situacional es claro, y más aún sus limitaciones. Por ello, la construcción de espacios seguros, no pasa solamente por implementar las tácticas pertinentes, sino que también en hacer que la comunidad se apropie de su ambiente y pueda construir lazos de confianza y solidaridad que le ayuden a mejorar su calidad de vida en una ciudad más segura. Sin duda, el principal desafío es lograr la “construcción simbólica de los espacios”, que no sólo se alcanza con separar a los victimarios de los espacios, sino que más bien se centra en la promoción de una ciudadanía activa, que cuida, protege y utiliza el espacio ambiente. Un ejemplo emblemático que podríamos reseñar como exitoso en el escenario nacional, es el caso del **Metro de Santiago**, espacio que muestra un exitoso modelo de seguridad que combina presencia de un servicio de seguridad, eficiencia y mantención del servicio, sobre el cual la comunidad ha desarrollado un sentimiento de protección y cuidado de lo propio y en el cual la comunidad se siente más segura<sup>231</sup>.

Finalmente, un tema que ha sido olvidado pero que no deja de tener importancia es el desarrollo masivo del sistema privado de seguridad. Su existencia y extensión obliga a pensar formas de cooperación con los agentes de la prevención como los responsables locales del programa Comuna Segura o Previene. Esto es particularmente importante en sectores semipúblicos con los centros comerciales o plazas, que pueden transformarse en “blancos” para jóvenes o sitios de acogida adecuada. Un esfuerzo de imaginación queda por hacerse si se quiere llegar a una efectiva transformación de lugares de consumo masivo en espacios accesibles socialmente a todos.

## **10. MODELOS POLICIALES**

### **10.1 UN CONJUNTO DE PROBLEMAS NUEVOS A ENFRENTAR**

Las policías enfrentan en todas las regiones varios problemas. El primero es responder a una demanda cada vez mas amplia, debido a la diversificación y sofisticación de la gran criminalidad; al auge de la criminalidad pequeña y mediana; al incremento de violencia que acompañan los delitos de robo o que se expresan en el vandalismo; a la complejidad

de los fenómenos de tráfico y consumo de drogas ilícitas; a la lenta expansión de áreas urbanas donde no impera la ley; y al aumento de la delincuencia que afecta a los sectores pobres. A ello se suma la lentitud e inadecuación de la justicia y la demanda siempre mayor de la población dirigida a la policía de resolver un conjunto de problemas que no son de su ámbito. La policía necesita más personal para las nuevas tareas que se multiplican y requiere especializar sus agentes para enfrentar también a la pequeña y mediana delincuencia en particular de jóvenes.

“El aumento constante de las fuerzas policiales no llega a satisfacer la demanda de los ciudadanos, lo que se refleja en el bajo índice de satisfacción de las víctimas que se relacionan con la policía. Un policía cuesta cada vez más caro, su formación es cada vez más larga, su ejercicio en sus funciones es cada vez más corto y la prioridad está dada por el reforzamiento de los servicios de investigación para tratar de enfrentar la aparición de nuevas formas de criminalidad<sup>232</sup>.

En el caso chileno donde la policía es multifuncional, la extensión de sus funciones se inscribe en la lógica de su tradición. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la puesta en práctica de la reforma procesal obligará a la policía a desarrollar más tareas que en el pasado y, por lo tanto, necesitará más recursos humanos y financieros.

Además la policía enfrenta varios fenómenos nuevos. Por una parte, la expansión de los servicios privados de seguridad que en muchos países han logrado superar cuantitativamente al número de policías. La efectividad de este sector, sin embargo, es limitada a la protección de empresas, de servicios y de áreas residenciales de barrios acomodados, es decir, a menos del 10% de la población. Este sector en varios países constituye una fuente de empleos atractiva para los oficiales de policía mal remunerados y también existe, legalmente o no, una forma de colaboración en algunos países que de hecho constituyen una subordinación de la actividad policial o de su equipamiento a los intereses de sectores privados de la seguridad.

En el caso chileno, la rigurosa reglamentación y la clara división de responsabilidad han impedido este fenómeno.

## **10.2 POLICÍA NACIONAL O MUNICIPAL: UN FALSO DILEMA**

Por otra parte surgen en algunos países tendencias a la descentralización de las policías, a menudo bajo la forma de policía municipal, incentivada por alcaldes. Esta tendencia puede responder a una tradición local enraizada, como en Estados Unidos y Canadá; a un movimiento de autonomía regional como en Italia y España; a un intento de superar la ineficiencia policial; o un nivel de rigidez y corrupción a través de la creación de una policía municipal. Esta última tendencia se concretó, por ejemplo, en Brasil y en África del Sur.

Como lo expresa el informe de análisis de la situación europea, este problema aparece cada vez más como un falso dilema, ya que las evoluciones de los dos tipos de policía (municipal o nacional), que existen por razones históricas, van en el mismo sentido. “La organización descentralizada de los poderes representaba una línea de demarcación entre los países; la municipalización de las policías constituía la línea divisoria. Desde entonces, los sistemas centralizados de la policía se han comprometido a fondo en los movimientos de descentralización mientras que al contrario los sistemas descentralizados reconstituyen servicios centralizados para controlar mejor las nuevas formas de criminalidad<sup>233</sup>”.

En Chile, dada la tradición centralizada del Estado y los niveles comparativamente altos de eficiencia de la policía, la tendencia a la municipalización aparece hoy como una forma de descentralización inapropiada que conduciría a mayor desigualdad. En efecto, no se visualiza cómo, en una ciudad como Santiago donde la fragmentación del poder municipal alcanza más de 30 comunas, se pudiese lograr una dotación de policía municipal de nivel equivalente entre comunas pobres y ricas. No existe tampoco una tradición de descentralización del Estado ni de la policía. Municipalizar la policía supone recursos financieros y tiempo para lograr estabilizar una nueva organización de policía.

### **10.3 HACIA UN POLICIAMIENTO COMUNITARIO**

Finalmente, la policía se enfrenta a una demanda siempre mayor de la población y a un descontento que deriva de la imposibilidad de la policía de responder a sus demandas cotidianas. “Su sentimiento de inseguridad y su insatisfacción frente a la policía provienen de la ausencia de respuesta a problemas menores que genera la incertidumbre frente a una respuesta en situaciones más graves. Algunas policías lo han comprendido y consideran los problemas cotidianos como por ejemplo en España por el desarrollo de una policía de acogida y de respeto<sup>234</sup>”.

Al enfrentar estos problemas, las respuestas policiales han sido múltiples, pero indican una orientación que va hacia la policía de proximidad que es una policía capaz de prestar atención a los habitantes de la ciudad, comunicarse y establecer lazos estrechos con ellos y preocuparse de sus problemas cotidianos. Lo que supone una participación regular de la policía en reuniones de barrio con el conjunto de los otros actores sociales, y un involucramiento en los planes y actividades dirigidas a la juventud, la niñez y la mujer.

Esta tendencia hacia un policiamiento comunitario ha conducido a reformas al interior de las policías que encuentran a veces fuertes resistencias culturales o sindicales. “No existe una técnica prefijada de policía comunitaria; más bien, lo que hay es un foco estratégico articulado en torno a la apertura y la flexibilidad en la utilización de diversas estrategias para resolver problemas y responder a las prioridades locales<sup>235</sup>”. Se pueden resumir algunos de sus principios básicos de lo que constituye una policía comunitaria<sup>236</sup>.

- La asociación con los habitantes en coaliciones locales transparentes.
- La implementación de enfoques proactivos de modo de prevenir los comportamientos antisociales y no sólo de reaccionar frente a ellos. El policiamiento comunitario añade una dimensión proactiva al tradicional modelo de acción policial reactiva y permite actuar sobre las causas de la criminalidad y fomentar la responsabilización de los ciudadanos.
- Un grado de descentralización y de autonomía de los mandos locales y de los policías en terreno que son capaces de diagnosticar con la población la situación de sus barrios, de defenderse con los medios locales y de establecer planes de acción con la población. Este punto es el que diferencia el policiamiento comunitario de una noción “pura” de “policía comunitaria”. A nuestro juicio el grado de descentralización no debería necesariamente derivar de una posición de principio sino de la adaptación a las necesidades de un mando eficaz. De hecho donde un cierto grado de descentralización del mando se ha adoptado, este proceso ha surgido como una necesidad práctica y no de una visión ideológica.
- La imputabilidad de la policía frente a la población, a través de mecanismos de control a los cuales la policía da cuenta de su actividad y que tienen una forma de controlar efectivamente los datos, las actividades y el uso de los recursos. “Si se quiere integrar la policía comunitaria al universo de la colectividad, es necesario que los ciudadanos en conjunto, a través de su involucramiento y participación, se sientan seguros de la presencia y peso que tienen en las organizaciones y estructuras policiales<sup>237</sup>”.
- Un enfoque de trabajo que tiende a la resolución de problemas. Este enfoque ha sido aplicado exitosamente a un amplio abanico de situaciones en varios países y es basado sobre un proceso que consiste en la identificación del problema, el análisis estratégico del entorno, la respuesta y su evaluación<sup>238</sup>.

La puesta en práctica del policiamiento comunitario y la orientación hacia la respuesta a las demandas de la población ha conducido, como en Quebec, a reformas bastante grandes que llevan a nuevas organizaciones. “Después de una larga consulta se decidió establecer cinco formas diferentes de policía de acuerdo a las necesidades de sus habitantes. En función del número de habitantes, la policía será considerada del nivel 1 o del nivel 6. Este último nivel implica el máximo de servicios. Esta concepción tiene muy en cuenta el territorio y parte de una identificación de los problemas en función de la concentración de la población. El modelo de policía no quiere estar más ligado solamente a los recortes administrativos existentes. Dicho modelo es el ejemplo de la reconstrucción del aparato policial al servicio de la población<sup>239</sup>”.

En Chile, la vigencia de una estrategia, como la del Plan Cuadrante implementado rigurosamente por Carabineros, indica que la organización policial chilena ha adoptado un

camino que se acerca progresivamente hacia el policiamiento comunitario. Se beneficia de ventajas comparativas para lograr este objetivo, entre las cuales destacan los niveles de eficiencia profesional logrados, por ejemplo, en el campo del combate contra la criminalidad tradicional y los altos niveles de transparencia. El apoyo de la opinión pública dado a la policía es satisfactorio, a pesar de una percepción más negativa y ambigua en los sectores populares urbanos, que actualmente sufren en mayor medida del auge de la delincuencia.

Sin embargo, la transición hacia el policiamiento comunitario supone una valorización de esta tarea en la organización policial misma y tiempo para implementarla. Requiere paralelamente un avance de las políticas de seguridad ciudadana y una mayor interacción y coordinación entre los diversos programas de seguridad y la policía. Hay que tener en cuenta que donde la policía es centralizada a nivel nacional es más difícil establecer mecanismos de cooperación y diálogo entre la policía y las colectividades locales porque el marco legislativo no es a menudo adecuado. Por ende, la creación de estructuras y nuevos programas debe tener en cuenta la necesidad de establecer puentes organizacionales y legislativos con la policía. Por ejemplo, la constitución de “Consejos Comunales de Prevención”, más que apuntar a una representación formal de la comuna debería apuntar, por un lado, a facilitar la cooperación y sinergia entre policía y ciudadanos y, por otro lado, a responsabilizar a la ciudadanía. El objetivo de lograr un policiamiento comunitario no depende sólo de la policía, sino también de la sociedad civil y de las fuerzas sociales y políticas.

## **11. LA BÚSQUEDA DE UN SISTEMA DE JUSTICIA**

Las respuestas de los aparatos de justicia fluctúan entre una modernización costosa y poco efectiva - aunque necesaria como etapa de ajuste - y la búsqueda lenta y diversificada de alternativas que se inspiran de un enfoque de colaboración con otras agencias y de coproducción.

### **11.1 LA MODERNIZACIÓN DE LA JUSTICIA**

Los procesos de modernización de la justicia, si bien parecen hechos positivos, están lejos de responder a las expectativas de la ciudadanía. Conducen en efecto a una “judicialización de la sociedad, en el sentido que el derecho que utilizamos para regular nuestros conflictos encuentra su salida natural y directa en la justicia, penal o civil. Existe una absorción de las relaciones sociales por el derecho. Esto se traduce en una inflación de contenciosos de toda naturaleza (civil, administrativo, derecho social)<sup>240</sup>.

Segundo efecto directo de esta modernización es la “sobre penalización” de la vida social. Las leyes de carácter represivo se multiplican en la medida que desaparecen otras formas de control. Algunos comportamientos que pueden ser sancionados desde un punto de vista civil caen siempre más en el campo de la norma penal<sup>241</sup>”.

Según ello, como en el caso de los países europeos, las orientaciones de la modernización de la justicia que se orienta progresivamente alrededor de tres objetivos:

- Buscar que la justicia esté más al alcance de las víctimas, de los ciudadanos y que tome mejor en cuenta los pequeños conflictos de la vida cotidiana.
- Aumentar la rapidez de respuesta de la institución judicial.
- Multiplicar los recursos a otras formas de regulación de conflictos, como la mediación.

“El denominador común: estar más a la escucha de las personas y dar una respuesta a la enorme masa de incivildades y de pequeños delitos a los cuales el sistema de justicia criminal no otorga más respuestas desde hace años<sup>242</sup>”.

## **11.2 LAS ALTERNATIVAS**

Las nuevas tendencias apuntan a formas alternativas de justicia, siguiendo en esto la tendencia espontánea en varios países de resolución de los conflictos, a través de formas como la mediación o los arbitrajes.

La tendencia a la *descriminalización* que implica “descalificar una infracción para arreglarla por otros circuitos acortados”, se impone no sin contradicción porque los sistemas legislativos “continúan produciendo leyes penales para enfrentar nuevos comportamientos o para delimitar más estrechamente la actividad de los jueces”.

Esta tendencia conduce a tres tipos de alternativas:

En primer lugar, **el refuerzo de una función jurídica**, la del procurador, que se tiende a asociar a otras instituciones para coproducir una política de prevención en los asuntos de criminalidad. “Se convierten en asociados de organismos locales de reducción de la criminalidad. Esta evolución se acelera tanto bajo el efecto de la pequeña criminalidad como de la criminalidad más organizada. Las nacientes políticas europeas de coordinación de políticas para enfrentar la criminalidad organizada contribuyen igualmente al auge del procurador en los escenarios nacionales e internacionales<sup>243</sup>”.

Un segundo tipo de evolución tiende a la **«justicia de proximidad»** que comprende las medidas tomadas, tanto para acelerar los procedimientos, como para facilitar el acceso de los pequeños litigios al aparato de justicia. Generalmente, constituyen lugares de un nuevo tipo, dónde especialistas en ciertos litigios - como la violencia contra las mujeres o los delitos de vandalismo y las incivildades que alteran la calidad la vida en la ciudad o problemas de litigios de propiedad -, toman decisiones que tienen valores judiciales. Constituyen a menudo formas de justicia cercanas a las costumbres de los habitantes, que ejercen un arbitraje o una forma de reparación o mediación.

Un tercer tipo de experiencias se basa en el principio que el peso de la institución judicial es demasiado inadecuado y requiere de la **asociación con los servicios sociales y la comunidad**. A partir de esta constatación se crea una estructura multisociativa dirigida a los jóvenes en conflicto con la ley - como en el caso de Port Elizabeth (África del Sur)<sup>244</sup> o de Northamptonshire (Gran Bretaña)<sup>245</sup>. Esta estructura se basa en ambos casos en los siguientes principios: el sistema de justicia criminal debe reconocer e incentivar el potencial de cambio del joven en conflicto con la ley en forma humana y no en forma tradicional inadecuada. La fuerza de la comunidad y de todos los agentes involucrados en la prevención social constituye el medio para hacerlo, porque permite actuar dentro de las comunidades involucradas y así ofrecer mayor probabilidad de éxito. Por estas razones se establece una intervención multisectorial con recomendaciones precisas y personalizadas en cada caso, que pueden desembocar en una simple amonestación, una sanción alternativa (trabajo comunitario), una reparación, la reinserción en una familia de adopción o un plan de intervención de mediano plazo, en el caso de delitos mayores.

Un cuarto tipo es la **mediación alternativa** que a menudo apunta a integrar las competencias y los recursos del sistema penal y del sistema social. Permite el encuentro entre víctima y agresor, es más comprensible para la mayoría de la población y es educativa. Hoy muchos países han introducido esta forma de regulación de los conflictos en varios ámbitos (conflictos penales, violencia intrafamiliar, litigios, escuelas, problemas matrimoniales, entre otros). Poco a poco las instituciones docentes crean formaciones especializadas para crear mediadores.

“El conjunto de estas experiencias está marcado por la creación de una coalición que apunta a la necesidad de reagrupar a todos los servicios e instituciones capaces de aportar a la solución de un problema. Es claro que, la sanción penal debe ser acompañada o desencadenar un proceso de socialización, único medio capaz de evitar la reincidencia<sup>246</sup>”.

“El recurso a todas las formas de conciliación, de mediación y de arbitraje apacigua las relaciones del entorno social. Tienen además un significado comprensible para el entorno social y para las víctimas que puede permitir de disminuir el sentimiento de inseguridad. Son respuestas pertinentes a un cierto número de comportamientos antisociales. Estas formas de regulación de conflictos recurren a normas que gozan de un gran prestigio superior al de la ley oficial acusada de ser abstracta e incomprensible<sup>247</sup>”.

## BIBLIOGRAFÍA

**Acero, Hugo (et.al)**, *Conversaciones Públicas para Ciudades Seguras*, Ediciones SUR, Santiago, 2000.

**Arbeláez, Ana María**, *Reparando el Tejido Social. ¿Por qué se desarma un pandillero?* Unidad Coordinadora de Prevención Integral (UCPI), Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá, Colombia, 2000.

**Arraigada, Irma y Hopenhayn, Martín**, *Producción, Tráfico y Consumo de Drogas en América Latina*, CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 41, Octubre, 2000.

**Arriagada, Irma y Godoy, Lorena**, “*Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina: Diagnósticos y Políticas en los años 90*”. Serie Políticas Sociales, N° 32, CEPAL, 1999.

**Ayres, Robert**, “*Crime and Violence as Development Issues in Latin America and The Caribbean*”. Banco Mundial, 1998.

**Bailey, David**, *Democratizing the police abroad: What to do and how to do? Cuestiones del Crimen Internacional*. Departamento de Justicia de Estados Unidos, 2001.

**Barkan, Steven**, *Criminology a sociological understanding*. Prentice Hall, New Jersey, 1997.

**Blatier, Catherine**, *La délinquance des mineurs*. Presses Universitaires Grenoble, 2002.

**Bonnemaison, Gilbert**, *Face à la délinquance: prévention, répression, solidarité*, Informe al Primer Ministro, Commission des Maires sur la Sécurité, La Documentación Francesa, París, 1982.

**Briceño León, Roberto**, “*La nueva violencia urbana de América Latina*” en Briceño León, Roberto (ed). *Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina*. Ed. CLACSO. Buenos Aires, 2002.

**British Crime Survey, 1996**. En [www.esds.ac.uk/government/bcs](http://www.esds.ac.uk/government/bcs).

**Bureau of Justice Statistics**, *Report on Recidivism*, US Department of Justice, Washington D.C., 2002.

**Búvinic, Mayra y Morrison, Andrew**, Nota Técnica N° 3: “*Causes of Violence*”. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1999.

**Búvinic, Mayra; Morrison, Andrew y Shifter, Michael**, *Violence in Latin America and the Caribbean. A Framework for action*. Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.



**Carra, Cecile**, *Les bandes de jeunes, réponse à l'exclusion sociale*. En: Bessette, Jean Michel, *Crimes et cultures*. L'Harmattan, 1999. pp.147-156.

**Chalom Maurice; Leonard, Lucie; Vanderschueren, Franz y Vezina, Claude**, *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía*, UN Habitat - CIPC, Edic. SUR, 2000.

**Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC)** “100 Programas de prevención de la criminalidad”, CIPC, Montreal, 1999.

**Chinchilla, Laura y Rico, José María**, *La Prevención Comunitaria del Delito: perspectivas para América Latina*. Colección Monografías N° 6. Centro para la Administración de la Justicia. Florida International University. Miami, 1997.

**Chinchilla, Laura y Rico, José María**, *Seguridad Ciudadana en América Latina: Hacia una política Integral*. Ed. Siglo XXI. Buenos Aires, 2002.

**Clarke, Ronald**, *Building a Safer Society. Strategic Approach to Crime Prevention*. Review of Research. Vol. 19. Chicago University Press, 1995.

**Consejo de Europa, Comité de Ministros**, *Recomendación 19 adoptada el 6 de Octubre de 2000, “Rôle du procureur dans le système de justice criminelle”*.

**Consejo de Europa, Comité de Ministros**, *Recomendación R (87) 19*, 17 septiembre 1987.

**Consejo de Europa**, *Conferencia del CPLRE en Enschede*, Países Bajos, 20-22 septiembre 2001, Conferencia Multilateral en Vilnius, 21-22 marzo 2002.

**Crawford, Adam**, *Crime Prevention and Community Safety. Politics, Policies and Practices*. Longman Press, Oxford. 1998.

**Crawford, Adam**, *Les Politiques de sécurité locale et de prévention de la délinquance en Angleterre et au Pays de Galles: nouvelles stratégies et nouveaux développements, in Déviance et Société, N° 4, París, 2001*.

**Dammert, Lucía y Malone, Mary**, “*Inseguridad y temor en Argentina: el impacto de la confianza en la policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen*” Desarrollo Económico, Vol. 42. N° 166 (julio-septiembre), 2003.

**Dammert, Lucía y Lunecke, Alejandra**, *Temor y Victimización en Chile. Revisión teórico –empírica de doce comunas*. CESC- Universidad de Chile, Santiago, 2002.

**De Greef, Etienne**, *Criminologie* en Actes du XI Congrès International de Criminologie, Tome IV PUF, París, 1955.

**Dewit, Waele et Magnette**, Extraído de Gobernar Bélgica, Presses Universitaires de France, 1999.

**Douat, Etienne** (bajo la dirección de), *Budgets de la justice en Europe*. Mission de Recherche Droit et justice. La Documentation Française, París, 2001.

**Emler, Nicholas y Reicher, Stephen**, *Adolescence and Delinquency*, Blackwell, Oxford, 1995.

**Farrington, David**, *The effects of public labelling* en British Journal of Criminology, 17, 1997

**Farrington, David**, La violence juvénile – facteurs de risque. En: Debarbieux. E y C. Blay. Violence a l'école et politiques publiques. ESF, 2001, p.15-34.

**Foro Europeo para la Seguridad Urbana**, Urban Safety and the Elderly. FESU, París, 1995.

**Foro Europeo para la Seguridad Urbana**, Urban transports, *Safety and Social Crisis*. FESU, París, 1995.

**Foro Europeo para la Seguridad Urbana**, *Polices in Europe*, Conferencia organizada por el Gobierno Portugués y el Foro Europeo, Porto 1995. FESU, París, 1995.

**Foro Europeo para la Seguridad Urbana**, *Safety and Security New Jobs for the Millenium*, FESU, París, 1997.

**Foro Europeo para la Seguridad Urbana**, *Les parcours transfrontaliers en matière de drogue*, FESU, París, 1998.

**Foro Europeo para la Seguridad Urbana**, *Cities and Places of Trafficking in Human Beings for the purpose of Sexual Explotation*, FESU, París, 1999.

**Foro Europeo para la Seguridad Urbana**, *Organizing Safety and Social Sanitary Prevention during large musical events*, FESU, París, 2000.

**Fréchette, Marcel y Leblanc, Marc**, *Délinquances et délinquants*. Gaëtan Morin, Montreal, 1987.

**Frühling, Hugo (Ed.)**, *Control Democrático en el mantenimiento de la seguridad interior*. Centro de Estudios para el Desarrollo, Santiago de Chile, año 3, Número 3, 1998.

**Frühling, Hugo**, “La reforma policial y el proceso de democratización en América Latina”. Serie de Seguridad Ciudadana. Ed. Centro de Estudios para el Desarrollo. Santiago, 2001.

**Frühling, Hugo**, "Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?". Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile. Santiago, 2003.

**Frühling, Hugo**, *Políticas Públicas y Seguridad Ciudadana en un proceso de paz: la necesidad de orden*. Foro sobre justicia. BID. Guatemala, 1996. s/p.

**Gabaldón, Luis G.**, "Tendencias y respuestas hacia la violencia delictiva en Latinoamérica" en Briceño León, Roberto (ed.), *Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina, 2002*.

**Gaviria, Alejandro y Pagés, Carmen**, "Patterns of crime victimization in Latin América", Banco Mundial, 1998.

**Giller, Henry, Haggel, Ian y Michael Rutter**, *La conducta antisocial de los jóvenes*. Cambridge University Press, Madrid, 2000.

**Glaser, Daniel**, *Profitable penalties*. Pine Forge Press, 1997.

**Glick, B.**, En: OPS, *Prevención de la Violencia Juvenil en América Latina*. Compilación de Presentaciones realizadas en la Conferencia "Taller de Prevención de Violencia de Adolescentes y Pandillas Juveniles", Organizada por la Organización Panamericana de la Salud, 1997.

**Godefroy, Thierry**, Economie parallèle ou métissée? Exemples d'activités hybrides en Bessette, Jean Michel, Crimes et cultures. L'Harmattan, 1999. pp.159-174.

**Gordon Barclay and Tavares, Cynthia**, **Home Office Bulletin**. International comparison of criminal justice statistic, 2000.

**Gottfredson, Michael y Hirschi, Travis**, *A General Theory of Crime*. Standford University Press, 1990.

**Hawkins, David**, *Predictors of Youth Violence*, Juvenile Justice Bulletin, April 2000. Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention. US Department of Justice, Washington D.C.

**Howell, Jane and Hawkins, David**, *Prevention of Youth Violence*, en Crime and Justice, Vol. 24, The University of Chicago Press, 1998.

**Informe del Secretario General de Naciones Unidas** al 10º Congreso para la Prevención del Crimen y el Tratamiento de los Delincuentes. Del 10 al 17 de abril, 2000.

**Kangerspunta, Klistina**, *Profiles of criminal justice systems in Europa and North America (90-98)*, HEUNI, Helsinki, 2000.

**Klein, Malcolm; Kerner, Hans-Jürgen; Maxson, Cherry and Weitekamp, Elmar**, *The Eurogang paradox*, Kluwer Academic Publishers, 2001.

**Klisberg, Bernardo**, “*El crecimiento de la criminalidad en América Latina: un tema urgente*”. Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.

**Lahosa, Josep María**, “*Prevención de la Inseguridad Urbana: Compromisos de las Ciudades*”. En: Acero, Hugo (et. al.). *Conversaciones Públicas para Ciudades Seguras*, Ediciones SUR, Santiago, 2000.

**Layton, Doris**, *Criminal Justice and Crime Prevention*. En: Sherman, Laurence. *Preventing crime: what works, what doesn't, what promising*. Washington DC, National Institute of Justice, 1997.

**Lobby Européen des Femmes (EWL)**, *Lever le voile sur les données cachées de la violence domestique*, 1999.

**Lozano, Rafael**, En: Nota Técnica N°5: “*Preventing Violence*”. Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

**Marcus, Michel**, *Security and Democracy*. Foro Europeo de Seguridad Urbana. París, 1993.

**Miller, Walter**, *Crime by Youth Gangs and Groups in the United States*, OJJDP, Washington, 1992.

**Moser, Caroline y Mc Ilwaine, Cathy**, *La violencia en el contexto del postconflicto*. Ed. Banco Mundial. Colombia, 2001.

OMS-WHO, 1999.

**Newman Graeme**, *Global Report on crime and justice*, Published for the United Nations, Oxford University Press, 1999.

**Patterson, Gerald and Reid, John**, *Antisocial Boys: A Social International Approach*. Castalia Publishing, Eugene, Oregon, 1992.

**Pavarini, en Sozzo, M.**, “*Seguridad Urbana y tácticas para la Prevención del delito*”. *Notas para pensar alternativas políticas y teóricas*. Mimeo, 2000.

**Pinatel, Jean**, *La criminologie*, Spes, París, 1960.  
*années 1990, en Déviance et Société, N° 4, París, 2001.*

**Ríos, Germán**, “*Pobreza y desigualdad, tendencias recientes en América Latina*”, en: <http://www.caf.org>.

**Rodgers, Dennis**, *“Youth Gangs and Violence in Latin América and the Caribbean: a literature survey”*. Documento de Trabajo N° 4. Serie Programa Paz Urbana. Banco Mundial, 1999.

**Rotker, Susana**, *Ciudadanías del Miedo*. Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 2000.

**Rutter, Michael y Giller, Henry**, *Juvenile delinquency: trends and perspectives*. New York, Penguin Press, 1983.

**Shaw, Margaret**, *“Invirtiendo en los jóvenes 12-18 años: enfoques internacionales para prevenir el crimen y la victimización”*. Centro Internacional para la Prevención del Crimen, CIPC, Montreal, 2001.

**Shaw, Margaret**, *“The Role of the local Government in Community Safety. International Center for the Prevention of Crime”*, Centro Internacional para la Prevención del Crimen, CIPC, Montreal, 2001.

**Shaw, Margaret**, (ICPC) *Promoting safety in Schools International Experience and Actions*, US. Department of Justice. Bureau of Justice Assistance, 2001.

**Shaw, Margaret**, (ICPC) *The role of Local Government in Community Safety*, Bureau of Justice Assistance, US Department of Justice, 2001.

**Sherman, Lawrence y otros**, *Preventing crime: what works, what doesn't, what promising*. National Institute of Justice, Washington DC, 1997.

**Schorr Lisbeth B.**, *Common Purpose. Strengthening Families and Neighborhoods to rebuild America*, Anchor Books, New York, 1997.

**Social Exclusion Unit**, *Reducing re-offending by ex prisoners*. Report julio 2002, Londres.

**Soraya, Smaoun**, *Violencia urbana contra la mujer: análisis del problema desde la perspectiva de género*, UN-HABITAT y Programa de Gestión Urbana, Cuaderno de Trabajo N° 74, Quito, 1998.

**Sohn, W.**, *Rapport sur la démarche partenariale dans la prévention de la criminalité*, Alemania, Comité Europeo para los problemas criminales, Consejo de Europa, 2001.

**Tonry, Michael y Moore, Mark**, *Youth Violence*. The University of Chicago Press. Chicago, 1998.

**UN HABITAT (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos)**, *Herramientas para una gestión urbana participativa*. Edic. SUR, 2002.

**UNHABITAT** (2002). *Safer Cities - Programme Approach*. Disponible: <http://www.unhabitat.org/programmes/safercities/facts.asp>

**Vanbellingen, P.**, *Le nouveau paysage policier: Des origines aux premières leçons d'une intégration locale, mémoire universitaire, Ecole liégeoise de criminologie Jean Constant Université de Liège, 2000.*

**Van Dijk, Jan**, *The experience of crime and justice*, UN Office for Drug Control and Crime Prevention, Oxford Press, 1999.

**Vanderschueren, Franz**, "Prevención de la criminalidad", en *Temas Sociales* No.32, SUR, Santiago, 2000.

**Vanderschueren, Franz y Lunecke, Alejandra**, *Prevención de la Violencia Juvenil. Análisis de Experiencias Internacionales*. División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior, Santiago, 2004.

**Vélez, Luis y Banguero, Harold**, "Victimización en Colombia: un análisis exploratorio del caso de la ciudad de Cali" en Fajnzylber, P, Lederman, D. y Loayza, N. *Crimen y Violencia en América Latina*. Ed. Banco Mundial- Alfaomega. México, 2001.

**Walgrave, Lode**, *Changes in society, crime and criminal justice in Europe*, Kluwer Law International, The Hague, 1995.

**Walklate, Sandra**, "Crime and Community: Fear or trust?" En *British Journal of Sociology*, vol 49 N°4, 1998.

**Weaver, Katherine y Matilde Maddaleno** En: Nota Técnica N°10: "Youth Violence Prevention". Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

**Yoshikawa, Hirokazu**, Prevention as cumulative protection: Effects of early family support and education on chronic delinquency and its risks. *Psychological Bulletin* 115, 1994.

## Notas y referencias

1 Informe del Secretario General de Naciones Unidas al 10º Congreso para la Prevención del Crimen y el Tratamiento de los Delincuentes. Del 10 al 17 de abril, 2000.

2 «International comparisons of criminal justice statistics 2000», Gordon Barclay and Cynthia Tavares, Home Office Bulletin.

3 Se trata de 35 países europeos: Andora, Albania, Alemania, Armenia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chypre, Dinamarca, España, Estonia, Eslovaquia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Macedonia, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rep. Checa, Rumania, Rusia, Suecia, Suiza, Ucrania, además de Canadá, Israel y Turquía.

4 Kristina Kangerspunta, «Profiles of criminal justice systems in Europe and North America (90-98)», Heuni, Helsinki, 2000.

5 «Les parcours transfrontaliers en matière de drogue», 1998, FESU. El término “procurador” que no se ha traducido, equivale al fiscal del Ministerio Público chileno.

6 Los cuadros y estadísticas, salvo indicaciones precisas, constituyen elaboración del FESU.

7 Es urgente la armonización de los indicadores de la actividad del sistema de justicia criminal por todos los países del Consejo de Europa. Este debería ser el rol del futuro Observador Europeo de la Criminalidad.

8 Reino Unido «Justice for all» plan presentado por el Secretario de estado al interior, el Lord Chancellor y l’Attorney General, julio 2002.

9 «Polices en Europe». Conferencia organizada por el Gobierno Portugués y el Foro Europeo por la Seguridad Urbana, Porto, 1995, FESU- publicación.

10 «Budgets de la justice en Europe». Mission de recherche Droit et justice, trabajo colectivo bajo la dirección de E.Douat. La Documentación Francesa, 2001.

11 «Justice for all». Plan presentado por el Secretario de Estado al Interior, el Lord Chancellor y l’Attorney General, julio 2002.

12 Consejo de Europa, Comité de Ministros, Recomendación 19 adoptada el 6 de Octubre de 2000 «Rôle du procureur dans le système de justice criminelle»

13 Está compuesta por representantes de diversas instituciones recreativas, asociaciones de jóvenes, la policía o la gendarmería, ciudadanos designados por la Municipalidad, técnicos especializados en acción social, sicología, salud o derecho, representantes de la ciudad geográficamente involucrada, la seguridad social, la educación nacional, los servicios de salud, las asociaciones caritativas, las instituciones de colocación, las asociaciones de padres, las asociaciones deportivas, culturales, etc.

14 2/3 de las personas que salen de las prisiones norteamericanas reinciden en los tres años. Bureau of Justice Statistics on Recidivism, 2002.

15 En Gran Bretaña, un estudio del Home Office señala que la mitad de los detenidos salidos en 1997 han reincidido en los tres años que siguieron su excarcelación. La reiteración es la reincidencia en el mismo delito.

16 «Global report on crime and justice», 1999, United Nations.

17 «World prison population list» (third edition), Roy Walmsley, Findings, 166.

18 France, Direction générale de la santé, julio 2002.

19 Reducing re-offending by ex prisoners, Social exclusion Unit Report, Julio 2002, Londres.

20 International Centre for Prison Studies, World prison brief, Kings College London. [www.prisonstudies.org](http://www.prisonstudies.org).

21 Traducción de “chère prison”

22 En inglés en el texto.

23 Déclaration de Vienne sur la criminalité et la justice: relever les défis du XXI siècle, 17 avril, 2000.

24 Ver Foro Europeo para la Seguridad Urbana, Cities and Places of Trafficking in Human Beings for the purpose of Sexual Exploitation, FESU, 1999.

25 Ver el artículo de Soraya Smaoun: Violencia urbana contra la mujer: análisis del problema desde la perspectiva de género, UN-Habitat y Programa de Gestión Urbana, Cuaderno de trabajo N.74, 1998.

26 British Crime Survey, 1996

27 «Lever le voile sur les données cachées de la violence domestique», Lobby Européen des Femmes (EWL),1999.

28 Podría traducirse como Comunas Seguras para Mujeres.

29 Método de encuesta por y para las mujeres que en forma organizada identifican los lugares de peligro en su ciudad o barrio y negocian con las autoridades interesadas modificaciones ad hoc.

30 Ver por ejemplo la encuesta nacional de victimización (1986) en Francia mencionada en Foro Europeo para la Seguridad Urbana, Urban Safety and the Elderly, FESU, 1995.

31 Ver por ejemplo las experiencias de Nottinghamshire ( Inglaterra) y de Grenoble ( Francia) mencionada en la publicación del FESU, Urban safety and the Elderly Op. Cit. pp.55-69 y pp. 79-96.

32 Esta perspectiva constituye el principio central de la política en Suecia donde más de 90% de los adultos mayores y más de 80% de los mayores de 80 años viven en su casa. Ver FESU, Urban Safety and the Elderly. Op. Cit. p.100.

33 Coalición traduce el concepto de “partenariat” francés o ‘partnership“ inglés, que no tiene equivalente en castellano y alude a un dispositivo cooperativo voluntario entre grupos o personas alrededor de un objetivo común y acciones a realizar en conjunto y de las cuales cada grupo asociado sacará algún beneficio.

34 Ver la publicación del Foro Europeo para la Seguridad Urbana Safety and Security: New jobs for the New Millennium. FESU, 1997.

35 Llamadas “Classes relais” en francés.

36 Ver sobre este tema Foro Europeo para la Seguridad Urbana, Urban transports, Safety and Social Crisis, FESU, 1995.

37 Ver Foro Europeo para la Seguridad Urbana, Organizing Safety and social –sanitary Prevention during large musical events, FESU, 2000.

38 Alemania, por ejemplo.

39 Consejo de Europa, Comité de Ministros, recomendación R (87) 19, 17 septiembre 1987.

40 Consejo de Europa, Conferencia del CPLRE en Enschede, Países Bajos, 20-22 septiembre 2001, Conferencia multilateral en Vilnius, 21-22 marzo 2002.

41 La “gouvernance” ha sido traducida por buen gobierno o gobernabilidad (nota del traductor).

42 El Consejo de Ministros de la Unión Europea ha adoptado el 28 de Junio del 2001 el programa Hipócrates, programa de estímulos, de intercambios, de formación y de cooperación en el campo de la criminalidad para los años 2001 y 2002. Los ejes de trabajo son: los temas horizontales que conciernen tanto a la criminalidad de carácter general como al crimen organizado (sentimiento de inseguridad y victimización, relaciones entre crimen organizado y la criminalidad general, la medición de fenómenos criminales), los temas concernientes a la criminalidad organizada (medida de fenómenos criminales, organización de coaliciones, la utilización de técnicas de securización en la prevención del crimen organizado, la cooperación entre las autoridades públicas y los servicios de seguridad interna de las empresas, la factibilidad del enfoque «crime proofing» y la



evolución de los riesgos inherentes a las evoluciones económicas, tecnológicas y sociales).

43 A. Crawford “Les politiques de sécurité locale et de prévention de la délinquance en Angleterre et au Pays de Galles: nouvelles stratégies et nouveaux développements”, in *Déviance et Société*, 2001.

44 Disponible en internet: <http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts.htm>

45 Ver: The Crime and Disorder Act, A briefing by Crime Concern, Dr.Sohail Husain, 30 jun 2002.

46 Ver: Le nouveau paysage policier: Des origines aux premières leçons d’ une intégration locale, P.

Vanbellingen, mémoire universitaire, Ecole liégeoise de criminologie Jean Constant, Université de Liège, 2001.

47 Dewit, Waele et Magnette señalan:»En ningún país de Europa, la tasa de confianza en las instituciones centrales es tan débil. Desde hace dos años, sólo un belga sobre cinco expresa una relativa confianza en la acción del gobierno federal». Extraído de *Gobernar Bélgica*, Presses Universitaires de France, 1999.

48 En ocasión de las elecciones legislativas del 24 de Noviembre de 1991.

49 Este informe consideraba la asignación de créditos suplementarios a las comunas a condición que respetasen las prioridades nacionales, en especial la acción sobre las causas de la criminalidad.

50 Amberes, Bruselas, Charleroi, Gand y Lieja.

51 Anderlecht, Forest, Ixelles, Molenbeek, Saint-Gilles, Saint-Josse et Schaerbeek.

52 Dichos proyectos debían estar explícitamente centrados en: la lucha contra la delincuencia (por ejemplo, el reclutamiento suplementario de funcionarios de la policía); o sobre proyectos de prevención situacional; sea sobre la prevención destinada a los sectores más vulnerables de la población (personas ancianas, discapacitados, etc.); o sobre la prevención de profesionales de mayor riesgo ( médicos, farmacéuticos, personal para-médico (enfermeras), ciertas categorías de trabajadores por cuenta propia, etc.; o finalmente los grupos cuya acción se desarrolla en un contexto que podría ser blanco de prácticas delictuales.

53 La labor de Gilbert Bonnemaïson se extendió a nivel europeo e internacional. Es el fundador de organismos tales como: el Foro Europeo para la Seguridad Urbana (París, Francia) y también del Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC, Montreal, Quebec).

54, G. Bonnemaïson “Face à la délinquance: prévention, répression, solidarité”, Commission des maires sur la sécurité, Informe al Primer Ministro, La Documentación Francesa.

55 Después del cambio de gobierno en Francia en Mayo del 2002, se prevé una modificación de las disposiciones. Se refiere al abandono de los Consejos Comunes de Prevención de la Delincuencia y a la Creación de Contratos Locales de Seguridad y de Prevención de la Delincuencia.

56 Guide pratique pour les Contrats locaux de sécurité, La Documentation française, 1998.

57 A. Recasens I.Brunet, Politiques de sécurité et prévention dans l’Espagne des années 1990, en *Déviance et Société*, 2001.

58 España es el país europeo con la tasa de presencia policial (número de policías en relación con la población) más alta de Europa: 486 por 100.000. Seguida de Italia (471 por 100.000) y de Francia (408 por 100.000), luego Bélgica (377 por 100.000).

59 Rapport sur la démarche partenariale dans la prévention de la criminalité (Informe sobre el proceso de asociación en la prevención de la criminalidad) - Alemania, W. Sohn, Comité Europeo para los problemas criminales, Consejo de Europa, 2001.

60 El Consejo de Prevención de la Criminalidad del Land del Schleswig-Holstien se implementó algunas semanas antes de la reunificación alemana.

61 El servicio federal de la policía judicial (Bundeskriminalamt) empadrona un gran número de prácticas locales de prevención de la criminalidad: <http://www.bka.de>

62 Programme Partenarial en Prévention du Crime (PPPC).