

URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • Enero 2009 | No. 6

www.revistaurvio.org



FLACSO
ECUADOR

Editorial

- Prevención: ¿una propuesta “ex ante” al delito?** 7-14
Fernando Carrión M.

Resumen

- 15-21

Investigación

- Comparando el gobierno de la seguridad en Europa: un enfoque geohistórico** 25-40

Adam Edwards y Gordon Hughes

- La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo** 41-57

Rossella Selmini

- Gobierno local y prevención del delito en la Argentina** 58-73

Máximo Sozzo

- La condición dilemática de la prevención del delito: individuo versus sociedad** 74-82

Ximena Tocornal Montt

- El gobierno local de la seguridad pública en Francia: fragmentaciones y nuevas orientaciones** 83-98

Jacques de Maillard

- Cultura, delito y conflicto: antídotos artísticos para la violencia en Río de Janeiro** 99-112

Anne Durston

Artículo

- El comercio con el dolor y la esperanza.
La extorsión telefónica en México** 115-122

Elena Azaola

Comparativo	123-131
Entrevista	
Entrevista a Massimo Pavarini por Máximo Sozzo	135-141
Reseña	
Torres, José Javier (coord.) (2007). "La Prevención del Delito y del Riesgo I", en: <i>Cuadernos de Seguridad y Policía</i> , núm. 4, Madrid: Dykinson.	145-146
Mónica María Henao Libreros	
Bueno Arús, Francisco (2008). <i>Nociones de prevención del delito y tratamiento de la delincuencia</i> , Madrid: Dykinson.	147-148
Antonio Villaruel	
Peñaloza, Pedro José (2007). ¿Castigo sin prevención? La crisis del modelo de seguridad pública en México, México D.F: Editorial Porrúa	149-150
Cristina Cevallos R.	
Hernández Aparicio, Francisco (2007). <i>Delitos de lesa humanidad en México (ensayo sobre la prevención del delito y política criminal)</i> .	151-152
Hugo Claros Haro	
Bibliografía y enlaces	160-162
Política editorial	163-164

Contents



Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • January 2009 | No. 6

Editor's note

Prevention: a proposal “ex ante” to the crime? 7-14
Fernando Carrión

Summary

..... 15-21

Investigation

Comparing the governance of safety in Europe: a geo-historical approach 25-40
Adam Edwards and Gordon Hughes

Prevention: strategies, models and definitions in the european context 41-57
Rossella Selmini

Local government and crime prevention in Argentina 58-73
Máximo Sozzo

The dilemmatic condition of crime prevention: individual versus society 74-82
Ximena Tocornal Montt

The local governance of public security in France: fragmentation and new orientations 83-98
Jacques de Maillard

Culture, crime and conflict: artistic antidotes to violence in Rio de Janeiro 99-112
Anne Durston

Article

The commerce of pain and hope. Telephone extortion in Mexico 115-122
Elena Azaola

Comparative Section

..... 123-131

Interview

Interview to Massimo Pavarini 135-141

by Máximo Sozzo

Book reviews

Torres, José Javier (coord.) (2007). "La Prevención del Delito y del Riesgo I", en:
Cuadernos de Seguridad y Policía, núm. 4, Madrid: Dykinson.

..... 145-146

Mónica María Henao Libreros

Bueno Arús, Francisco (2008). *Nociones de prevención del delito y tratamiento de la delincuencia*, Madrid:
Dykinson. 147-148

Antonio Villaruel

Peñaloza, Pedro José (2007). ¿Castigo sin prevención? La crisis del modelo de seguridad pública en México,
México D.F: Editorial Porrúa 149-150

Cristina Cevallos R.

Hernández Aparicio, Francisco (2007). *Delitos de lesa humanidad en México (ensayo sobre la prevención
del delito y política criminal)*. 151-152

Hugo Claros Haro

Bibliography and links

..... 160-162

Editorial policy

..... 163-164

Prevención: ¿una propuesta “ex ante” al delito?

■ Fernando Carrión M.¹

Introducción

La prevención ha estado presente desde hace mucho tiempo en el debate de la violencia; primero, como parte de la pena, por considerarla disuasiva, y posteriormente, como una propuesta externa y anterior a la pena (Selmini). Y es esta última versión la que viene desde el exterior a la región y de manera reciente. Es una fuerte oleada que nos llega sin un análisis o evaluación y lo hace para mimetizarse en el ámbito de las políticas públicas².

La prevención de la violencia ha entrado con fuerza en las políticas de seguridad ciudadana en América Latina, en muchos casos más como discurso que como práctica, al extremo que se ha convertido en un relato encubridor de las acciones hegemónicamente represivas y privatizadoras, con lo cual deja de

ser una filosofía de actuación para convertirse en un planteamiento puramente ideológico.

Existe la impresión que la prevención se ha vaciado de contenido productivo, principalmente, del manoseo que se ha hecho de la palabra a través de la metamorfosis en la nominación de las políticas que tradicionalmente se han impulsado: hay policías preventivas, como también una prevención que fortalece la organización social (prevención comunitaria), la que pone alumbrado público en una calle, poda árboles o recoge basura (prevención situacional) y que no se diga de la que crea fuentes de empleo o genera gasto social (prevención social). Son ejemplos en el cambio de los nombres en la acción policial, políticas urbanas, políticas sociales y políticas de empleo que normalmente se las realiza y que se las debe seguir haciendo independientemente de la necesidad de reducir la violencia³.

Pero adicionalmente las políticas preventivas tienen problemas conceptuales y, por lo tanto, de actuación pública, que están conduciendo a resultados poco significativos en la ejecución de sus acciones. Uno de ellos lleva a pensar la seguridad ciudadana como si fuera un “sector” que tiene particularidades y lógicas propias, cuando muchas de sus consideraciones no son manejables en su propio ámbito o territorio, por cuanto son absolutamente exógenas. En otras palabras, las llamadas causas del delito o los factores de riesgo son determinaciones anteriores y externas al

1 Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO-Ecuador, Concejal del Distrito Metropolitano de Quito y editorialista del Diario Hoy.

2 “Habría que interrogarse más sobre la inflación actual de la preocupación por la prevención, que es estrictamente correlativa de la inflación de la preocupación por la seguridad. Sin ninguna duda, más vale prevenir que curar; pero las tecnologías eficaces de prevención son limitadas, y rara vez infalibles. En consecuencia, la ideología de la prevención generalizada está condenada al fracaso” (Castels, R., 2006: 115).

3 Todos estos casos están revestidos de los llamados “casos o experiencias exitosas” o “lecciones prometedoras o aprendidas”, venidas desde el exterior.

fenómeno delictual⁴, al extremo que incluso “superan la misma extensión de los Estados nacionales” (Pavarini).

Por otro lado, también se puede ejemplificar el problema real que existe respecto del sentido del tiempo: en esta corriente es ineludible la necesidad de identificar primero los fenómenos delictivos⁵ para, posteriormente, buscar explicaciones causales a los mismos; es decir, construir una mirada retrospectiva “hacia atrás” y “*ex ante*” de algo que se encuentra predeterminado. Por eso la importancia que esta visión le asigna a la contabilidad de los hechos delictivos que, en muchos casos, desgraciadamente se agotan en ellos mismos —porque no se los usa a la hora de definir las políticas— o en su defecto producen marcas, estigmas o temores que incrementan la violencia objetiva y subjetiva.

A pesar de las críticas que se le puede formular, no es posible negar el hecho positivo que la propuesta de prevención ha producido: permitir entrar de lleno al campo de las políticas públicas de seguridad ciudadana, porque para enfrentar el delito se requieren un conjunto de estrategias que rebasan las tradicionales aproximaciones desde lo estrictamente policial; en otras palabras, como se trata de atacar la llamada multicausalidad que conduce al delito, es imprescindible ir más allá de lo represivo y del control para atacar otras dimensiones, que la rebasan como sector en tanto no solo son más amplias sino distintas. Por eso se observa el requerimiento de

otras áreas de intervención (social, urbana, económica) que requieren de un marco institucional público-privado más vasto que el tradicional proveniente de la triada: policía, justicia y cárcel. Es, en suma, una propuesta conducente a un desarrollo que abarca múltiples aristas y sustentado en la construcción del discurso de la “integralidad” y de la “coordinación”.

Sin embargo, es necesario afirmar que este hecho positivo ha tenido su contracara: la importante expansión de las políticas de seguridad ciudadana hacia las múltiples áreas de competencia estatal ha producido el fenómeno preocupante de la criminalización de la acción pública. La inversión social, la política urbana, la generación de empleo, los programas de educación social, están destinados a la reducción del delito y no a generar equidad y solventar los derechos de la ciudadanía.

Esta fuerte presencia de la seguridad en las políticas sectoriales y territoriales ha conducido a la criminalización de ellas, con lo cual se las desnaturaliza y, lo que es más grave, por este proceso empieza a primar en el Estado el sentido de que la seguridad controla todo; con lo cual estaríamos en la transición del Estado de Bienestar al Estado Gendarme⁶.

De allí que el contenido de este número 6 de la Revista Urvio —sobre “prevención”— planteé la necesidad de debatir y cuestionar algunas “verdades” alrededor de este tema, que muy rara vez se ponen en duda, entre las que sobresalen las tres siguientes:

- En el conocimiento del delito su punto de partida es la causalidad proveniente de la perspectiva teórico-metodológica de la “etiología”, encarnada por la “epidemiología” y los llamados factores de riesgo, con lo cual no se visibiliza su origen social, histórico, relacional y estructural.

⁶ “Asistimos a un deslizamiento del Estado Social hacia un *Estado de la Seguridad* que preconiza y pone en marcha el retorno a la ley y al orden, como si el poder público se movilizara esencialmente alrededor del ejercicio de la autoridad” (Castel, R. 2006: 73).

⁴ El caso más interesante es el que se refiere a los problemas fronterizos, donde la dinámica diferencial de los marcos jurídicos e institucionales —de un lado y el otro— genera ilegalidades y, por tanto, delitos que en un lado no lo son y en el otro, sí. ¿Cómo se entiende en este caso el factor de riesgo o las causas, cuando una línea imaginaria establece estas diferencias tan marcadas?

⁵ Se identifican los delitos —principalmente— mediante denuncias y encuestas de victimización y se los sistematiza, por ejemplo, dentro de los llamados observatorios del delito (Carrión y Espín, 2009).

- En las políticas, el uso ideológico que se hace de la prevención, lleva a velar lo que en realidad son los tres elementos hegemónicos de las acciones actuales contra la violencia: la privatización, el control social y la represión, propios de las causas finales (teleología) presentes en el sentido punitivo que contiene el binomio delito-pena; y
- En la necesidad de empezar a debatir políticas alternativas de seguridad ciudadana, en el entendido de que nuevas instituciones y políticas son necesarias, siempre y cuando en su comprensión se superen las visiones tecnocráticas y se incorporen las variables políticas, económicas, sociales, culturales y tecnológicas, entre otras.

Impulsar el debate y la necesidad de develar el carácter ideológico de las políticas de prevención, como salida aparente a la lógica de la realidad penal, es un imperativo porque en realidad lo que se está aplicando son políticas represivas venidas de la lógica penal solo que encubiertas bajo un ropaje de cordero. Por eso es necesario superar este estado de cosas, para lo cual es imprescindible interesar a los operadores académicos, técnicos y políticos de ir más allá de la crítica para empezar a construir una nueva visión y nuevas políticas para enfrentar el fenómeno de las violencias en América Latina. ¡Otra política de seguridad ciudadana es posible y, además, ineludible!

La violencia

Es indispensable partir señalando que la violencia no es una patología social que se puede comprender a partir de ciertos atributos denominados factores de riesgo o causalidades⁷; sino que debe ser entendida

7 Por eso la información proveniente de este paradigma (factores de riesgo o hechos delictivos) no revelan algunas violencias como el sicariato o el linchamiento; tampoco explica la pluralidad histórica de las violencias o la racionalidad de esta fenomenología. Sin embargo esos datos sí construyen

como lo que en realidad es: una relación social específica del conflicto, que tiene una lógica explícita⁸, que es plural⁹, que tiene historia¹⁰ y que es histórica¹¹. En otras palabras, la presencia de ciertos eventos definidos como delitos no pueden ser entendidos a partir de la etiología (causalidad), ni tampoco a través de sus consecuencias teleológicas, conducentes indefectiblemente a la pena (cárcel), porque el conflicto, si bien es flexible en el tiempo y el espacio, no se puede negar que tengan ciertas constantes estructurales (Carrión, 2009). Además, como lo señala Pavarini “la realidad es mucho, mucho más compleja, especialmente para quien, como yo, proviene culturalmente de una crítica al paradigma etiológico y estuvo siempre a favor de la ‘construcción social de los problemas’”. Sin duda que es importante superar el binomio etiológico-teleológico, que encarnan las determinaciones lineales y secuenciales.

miedos y estigmas, como aquel que América Latina es el continente más violento del mundo o la criminalización del delito marginal.

8 “El comportamiento violento tiene una lógica y una racionalidad; que no es lo opuesto a la civilización sino por el contrario producto de la civilización” (Santillán, 2009: 83).

9 Por eso así como hay una violencia de género o juvenil que tiene lugar, la primera, en las asimetrías de poder y, la segunda, en el conflicto que plantean las fronteras generacionales en el ámbito de un grupo etáreo; también puede existir — como de hecho así ocurre— una violencia urbana y otra violencia de los estadios.

10 El número siguiente de la Revista URVIO abocará el tema de la historia, justamente para reivindicar la importancia del conocimiento histórico en la comprensión de la violencia como en el debate respecto de su desarrollo teórico-metodológico.

11 Es interesante resaltar, como lo hace Pavarini —en la entrevista que le realizamos para este ejemplar—, que las viejas figuras o categorías delincuenciales del siglo XIX fueron la vagancia, los vagabundos, las prostitutas, los borrachos y los mendigos, entre otros; cuando hoy son el sicario, el narcotraficante, el “coyotero” y el terrorista.

Mientras la violencia es difusa porque puede ser psicológica o física, lo cual es difícil de medir, el delito es un hecho puntual que —incluso— está tipificado legalmente. Por tal situación y de acuerdo a la lógica penal, la cuantificación se realiza exclusivamente de los delitos, porque es sobre ellos que se actúa y no sobre la violencia en general. Se entienden los delitos como eventos aislados, fragmentados y personificados, que se encuentran tipificados por las leyes (código penal); y que conducen a la existencia de una triada inmutable, constituida por: un hecho (delito), una víctima (cuerpo del delito) y un victimario (delincuente).

De acuerdo a esta perspectiva son los eventos delictivos los que terminan por construir un par de aguas en términos de la existencia de un antes y un después, lo cual genera un proceso continuo —de secuencia lineal— que se desarrolla en momentos distintos, donde hay una fase que está detrás o delante de otra, mostrando la existencia de un orden de prelación explícito. Por ejemplo, la prevención es considerada como un hecho anterior a la comisión de un delito y el tema penal es concebido como un evento posterior porque a cada delito le corresponde una pena¹². Con ello se construye el trípode en el cual se sustentan las políticas hegemónicas de seguridad ciudadana: prevención, control y rehabilitación, cada una de las cuales corresponde a una fase o a un momento de la secuencia lineal descrita.

Fundado en este proceso continuo, la prevención no concibe al sistema carcelario como un elemento prioritario para las políticas preventivas porque se lo considera el último eslabón o la fase final del conjunto del proceso. Sin embargo, no se puede hacer esta distinción progresiva de etapas porque en rea-

lidad lo que existe es una “masa de eventos”, a la manera de un fenómeno indiferenciado, simultáneo y permanente. Más aún, hay que tener en cuenta que —de acuerdo al sentido de la llamada “puerta giratoria” o la reincidencia— una persona que, por ejemplo, ha sido sometida a prisión en diez ocasiones quiere decir que la sociedad ha sufrido ese mismo número de afectaciones y que la policía y la justicia han tenido que detenerlo y juzgarlo por los diez delitos cometidos. Si el sentido de la pena no fuera el castigo sino la rehabilitación y si la prevención no sería concebida de manera *ex ante* al delito, se tendrían resultados muy distintos: la policía y la justicia no tendrían que trabajar diez veces...

Tanto en el momento anterior como en el posterior al delito está presente la causalidad, con la sola diferencia de la temporalidad para definir su sentido: la contención del delito o la aplicación de la pena correspondiente. Mientras la lógica de la pena es entendida como una situación *ex post* al acto delictivo, la prevención es definida como una acción *ex ante* del mismo.

La prevención se la comprende por la función y el peso asignado a la causalidad: es decir, a lo “etiológico”, que se explica por las causas o determinaciones de las enfermedades¹³ (violencia), y lo penal se lo entiende por lo “teleológico”, donde la comprensión de las causas (tipos de violencias) finales del delito son las que conducen inevitablemente a lo disuasivo (vigilar) o disciplinar (castigar) (Foucault, 2005), antes que a rehabilitar. En lo teleológico el delito aparece como causa de la pena y en la etiología la causa sirve como elemento explicativo del delito.

Es necesario afirmar que no hay una causa para una violencia, ni tampoco múltiples causas para múltiples violencias; y no las hay,

12 Este continuo hace aparecer a la prevención y a la represión como partes necesarias del mismo proceso, al extremo de que hoy hay afirmaciones que señalan que la uno no es excluyente de la otra, lo cual significa en la realidad que se hace lo segundo bajo el discreto encanto de lo primero.

13 El delito es visto en esta perspectiva por la vinculación a lo biológico y, por tanto, como parte de la salud pública de una sociedad. Este es el origen medular de la corriente denominada “epidemiología de la violencia”, que tanta fuerza ha cobrado en la región.

porque ese determinismo unívoco no existe. Por este camino se llega a la existencia de un listado de causas —aisladas de sus efectos (delitos)— que se presentan como factores de riesgo, los cuales finalmente terminan por ser de dos ordenes: por un lado, la posesión de armas y el consumo de alcohol y, por otro, la desigualdad social o la crisis familiar. De esta manera lo que se tiene es una *superabundancia de causas* a partir de las cuales es difícil explicar los fenómenos delictuales, porque lo que en una sociedad puede ser un factor en otro probablemente no lo es.

Finalmente lo que la epidemiología expresa es la importación categorial de un sistema teórico que busca la explicación de un fenómeno biológico hacia otro de contenido social¹⁴, así como negar la existencia de un objeto construido teórica y empíricamente (la violencia), en un lugar y un momento específicos (espacio, tiempo).

De las críticas a la violencia vista por etapas de un proceso continuo o entendido como patología o problema se debe pasar hacia su comprensión como una relación social particular del conflicto social. Según Guzmán (1994: 170), a la violencia es “necesario concebirla como un producto de una relación social de conflicto que, en consecuencia, vincula por lo menos a un par de oponentes, actores, individuos o colectivos, pasivos o activos en la relación”. Se trata, entonces, de una compleja construcción social y política (Sozzo, 2008) cristalizada en un territorio y en un tiempo específicos, nacida de la interacción social, propia de la rutina de la vida cotidiana (Sozzo, 2006). Una afirmación de este tipo nos lleva a comprender la violencia como una relación social que tiene múltiples actores directos e indirectos, que es cambiante en la historia; y que, por tanto, no existe un antes ni un después de un evento, es decir un continuo lineal; sino un objeto (la violencia) construido socialmente.

14 Lo cual supone no reconocer los distintos estratos del ser (ontología), al extremo que los confunde, como si el uno fuera igual que el otro.

La violencia debe ser entendida desde su sentido plural, porque existen varias violencias, cada una de las cuales tiene características específicas y por tanto, formas diversas de ser tratadas; porque se trata de un “objeto complejo” que cambia según los grupos sociales, el momento histórico (tiempo) y el lugar (espacio); es decir, es un objeto histórico en el sentido de ser una construcción social que tiene un lugar y un lapso específicos. Las violencias se manifiestan de formas diversas, son perpetuadas por actores distintos, victimizan a poblaciones diferentes, y pueden ser motivadas por múltiples relaciones y en espacios heterogéneos.

En la hora actual se observa la aparición de una violencia “moderna” que supera y coexiste con la “tradicional”. La *violencia tradicional* es la expresión de un hecho cultural (asimetría familiar, cultura lúdica) o de una estrategia de supervivencia para ciertos sectores empobrecidos de la población. Y la *violencia moderna* es aquella que tiene una predisposición explícita para cometer un acto violento, lo cual le lleva a construir una organización explícita (división del trabajo), contar con amplios recursos, con un manejo con criterio empresarial, con la presencia de tecnología avanzada, con la aparición de nuevos actores, con la transnacionalización de sus acciones y con la infiltración al sistema social-político. Es esta última que se expande con fuerza desde mediados de la década de los 80 generando —a su vez— el incremento del conjunto de los hechos delictivos.

Prevenir-reprimir o gobernar la violencia¹⁵

Los límites y “un cierto agotamiento de sus modos de pensar y actuar” (Sozzo) muestran que tanto la prevención como la justicia penal

15 Según el DRAE, pre-venir quiere decir: “Pre-venir; ver; conocer de antemano o con anticipación un daño o perjuicio. Precaver; evitar; estorbar o impedir algo. Anticiparse a un inconveniente, dificultad u objeción”.

deben llevarnos a la búsqueda de nuevas formas de administración de la seguridad, entre las que aparece con mucha fuerza el denominado *gobierno de la seguridad*, que tiene por objetivo reducir los riesgos y brindar protección a la ciudadanía, como una condición solidaria que va más allá de la seguridad (Edwards y Hughes).

La seguridad ciudadana es el objeto del gobierno y tiene que ser entendida históricamente; de allí que sea necesario ubicarnos en el momento actual de las políticas de seguridad, porque la que hoy se plantea como seguridad no es aquella que nació al calor de la Guerra Fría como seguridad pública.

La llamada *seguridad pública* tiene como objetivo mantener el orden público del Estado, y su política está dirigida hacia la eliminación de las amenazas que generan los llamados enemigos internos. El marco institucional se compone principalmente por la Policía Nacional y un sistema legal único a nivel nacional (leyes y administración de justicia). Hoy, en cambio, estamos entrando al campo de la *seguridad ciudadana* donde el objetivo es la protección, convivencia y tolerancia en las relaciones interpersonales; siendo el Estado, en este caso, el garante que lleve al cumplimiento del respeto al derecho y al deber de las personas (ciudadanía). La política debe ser asumida por una pluralidad de actores de origen diverso, que hace presumir que nos encontramos en una fase histórica de constitución de un marco institucional de gobierno de la seguridad ciudadana.

La seguridad ciudadana tiene que construirse sobre la base de su gobierno, en tanto es un tema político, social y económico, de cualidades estructurales, que requiere de una actuación sobre el conjunto de los elementos que la configuran y no sólo a partir de algunos de ellos vistos aisladamente. También se dirige hacia el fortalecimiento de la ciudadanía en el sentido de potenciar los derechos individuales y colectivos de las personas. De allí que se trate de una propuesta más de ciudadanía que de seguridad; es decir, de cómo la sociedad es gobernada en tanto mandante.

La noción del Gobierno de la Seguridad Ciudadana hace referencia a las regulaciones, garantías y actividades que el Estado — mediante acciones de política pública— debe construir como derecho de la ciudadanía, y tiene que ver con los actores institucionales (policía, justicia, municipio) y sociales (medios de comunicación, universidades), con las políticas aplicadas (social, económica) y con las normas legales diseñadas (leyes, ordenanzas) en la perspectiva de contar con una propuesta de largo plazo (política de Estado) nacida y asumida por el colectivo social y político (consenso social).

En la actualidad de América Latina el marco institucional del Gobierno de la Seguridad Ciudadana se encuentra en transición y en construcción, debido a los procesos de reforma del Estado (descentralización y privatización) y de introducción del concepto de seguridad ciudadana (derechos individuales y colectivos) por encima del de seguridad pública (mantenimiento del orden público estatal). De allí que en la seguridad pública las instituciones clásicas de la policía, la justicia y la cárcel sean nacionales y, en la seguridad ciudadana aparezcan una pluralidad de actores como los municipios, los medios de comunicación y las defensorías propias de la sociedad civil, entre otras, que se suman a las anteriores. En unos casos han aparecido Ministerios (El Salvador), Secretarías (México), Subsecretarías (Ecuador) o divisiones (Chile) y en otros, Consejos o Comisiones de seguridad ciudadana.

La seguridad ciudadana es enfrentada desde una doble óptica interrelacionada, que proviene de la reforma del Estado vía descentralización y privatización. En el primer caso se aprecia una nueva relación “local-nacional” que conduce, por ejemplo, la aparición de múltiples policías (nacionales y locales), un mayor protagonismo de los gobiernos municipales¹⁶ y a un incremento de la dependencia

16 La descentralización, no solo administrativa sino de las demandas de la población hacia los municipios los convierte en núcleos de referen-

respecto de las experiencias externas¹⁷. Como afirma Maillard, la descentralización del Estado, los nuevos instrumentos de gobierno de la seguridad y la presencia de emergentes actores produce cambios profundos en el manejo de la seguridad ciudadana.

Y, en el segundo, se vive un proceso de privatización de la seguridad que lleva a inéditas relaciones “público-privadas”, que también dan lugar a la presencia de nuevos actores (guardianía privada, superintendencias)¹⁸. En esta perspectiva los dispositivos institucionales (actores, prácticas y discursos) se convierten en elementos centrales para que el gobierno del delito tenga concreción, tanto por sus funciones reguladoras como por sus nuevas acciones directas.

En suma, con el incremento y transformación de la violencia se desbordan las instituciones clásicas de la seguridad pública (policía y justicia) y con la reforma del Estado (descentralización y privatización) tenemos nuevos actores portadores de las políticas de seguridad, que permiten un paso de la seguridad del Estado a la seguridad de las personas, en la que el Estado tiene un nuevo rol: garante del goce del derecho y del deber de las personas frente a la vida y su patrimonio, es decir de la ciudadanía, como forma de participación en el goce de sus bienes y de la calidad de vida: la seguridad ciudadana.

cia centrales en la construcción de la seguridad ciudadana.

17 “El subdesarrollo general de la experiencia criminológica ha dejado a las autoridades locales más dependientes en la importación de otros países, mediante el establecimiento de redes de profesionales, intelectuales y políticas de intercambio entre instituciones académicas particulares y actores políticos” (Edwards y Hughes).

18 De allí que no sea nada raro que estemos entrando en una nueva forma de seguridad: “la seguridad privada”, que tendría esta condición debido a su forma de producción (empresarial privada) y al peso que le asigna el mercado para distribuir los recursos y para el acceso al servicio (oferta y demanda), no como derecho y sí como mercancía.

De aquí se desprende una segunda vía de reflexión, en este caso vinculada a las políticas: el determinismo etiológico y teleológico, propios del binomio delito-pena, tienen que ser tratados de una manera distinta en el marco de la concepción del “gobierno de la seguridad”; que implica no ponerse en un ilusorio contexto *ex ante* ni tampoco *ex post*, sino en la interacción social donde se lo construye con participación social y coordinación interinstitucional (coalición).

Las políticas de gobierno de la seguridad ciudadana tienen dos versiones explícitas en América Latina: la “preventiva”, que se sustenta en la necesidad de actuar sobre las causas del delito y “la represiva”, que pone énfasis en las causas de la pena y que es la que mayor peso tiene en la actualidad¹⁹, pero donde una y otra son las caras de una misma moneda²⁰. Se trata de superar esa visión de tal manera que la sociedad sea gobernada en su conjunto y, en este caso, desde su especificidad como gobierno de la seguridad; esto es, que parte del gobierno de la sociedad, que emerge de ella como autoridad política (poder) y que tiene un ámbito de ejercicio competencial en el territorio (lo local) (monopolio de la fuerza, la coacción y el control social).

El contenido de la Revista

Con este nuevo volumen de la Revista Urvio, dedicado a la prevención, hemos querido

19 Las tácticas represivas, según el estudio de Durston, nos muestra, por un lado, como se estigmatiza a una ciudad al presentarla en un estado de guerra y, por otro, un resultado en el que la medicina es peor que la enfermedad: el 14.2% de las muertes violentas son atribuibles a la policía.

20 Reconocer la necesidad de la fuerza es reconocer que la prevención no funciona plenamente, porque siempre existirá algún hecho que burle la “causalidad bien procesada”, lo cual niega su existencia. Por ello, el supuesto dilema entre la dicotomía clásica: prevención/represión no es más que un falso problema que no se absuelve sosteniendo que las dos son necesarias.

entrar en el debate teórico y metodológico de una de las políticas más requeridas en el ámbito de la seguridad ciudadana. Para ello hemos contado con la coordinación editorial de Máximo Sozzo, quien ha logrado plasmar el interés por el tema trayendo debates que se producen por dentro y por fuera de la región. Su aporte ha sido invaluable.

La Revista está estructurada en su parte central con los artículos de Adams y Gordon que nos alertan sobre la necesidad de incorporar el concepto de “gobernación”, como mecanismo de ejercicio de la autoridad política en la temática de protección y seguridad. Durston introduce el ejemplo de cómo desde la cultura (Afro Reggae) es factible reducir —a la manera de un antídoto— la violencia y el miedo. Máximo Sozzo discute desde los gobiernos locales argentinos las estrategias de reducción de la violencia, sea el control o la prevención, en sus distintas versiones. En el caso del trabajo de Maillard, para Francia, plantea que la propuesta nacional, central y de seguridad pública produce un monopolio inconsistente y que la de los gobiernos locales es altamente fragmentada, pero que en su combinación hay un espacio interesante para las nuevas políticas. Rossella Selmini parte de la crisis de la justicia penal para mostrar expresiones de una nueva prevención, que desembocaría en la presencia de dos modelos europeos: francés e inglés. Se termina la sección con un trabajo de Ximena Tocornal donde, después de hacer un balance de la prevención, plantea varios dilemas que se enfrentan a la hora de producir seguridad.

Elena Azaola nos presenta un trabajo muy rico e interesante vinculado a la extorsión telefónica que ocurre en México. No solo nos alerta sobre este tipo de delito sino que utiliza una metodología de investigación muy creativa. Llamamos a nuestros lectores a aportar con sus opiniones sobre este tema de debate que estamos planteando. □

Bibliografía

- Guzmán, A. (1994). “Violencia urbana y seguridad ciudadana”, en: Carrión F. *Ciudad y violencias en América Latina*, Cali: Ed. Alcaldía de Cali-PGU.
- Carrión, F. (2009). *La seguridad en su laberinto*, Quito: Ed. FLACSO-MMQ.
- ; y Espín, J. (2009). *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*, Quito: Ed. FLACSO-ICLEI-IMMQ.
- Castels, Robert (2006). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires: Ed. Manantial.
- Foucault, M. (2005). *Vigilar y Castigar*, México D.F.: Ed. Siglo XXI.
- Santillán, A. (2009). “El aporte de los métodos cualitativos para comprender la violencia”, en: Carrión, F.; y J. Espín. *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*, Quito: Ed. FLACSO-ICLEI-IMMQ.
- Sozzo, M. (2006). *Reconstruyendo las criminologías críticas*, Buenos Aires: Ed. AD-HOC.
- , (2008). *Inseguridad, prevención y policía*, Quito: Ed. FLACSO-IMDQ.).

Comparando el gobierno de la seguridad en Europa: un enfoque geohistórico

pp. 25-40

Comparing the governance of safety in Europe: a geo-historical approach

Adam Edwards y Gordon Hughes

Fecha de recepción: Octubre 2008

Fecha de aceptación y versión final: Diciembre 2008

Resumen

El concepto de gobierno nos alerta acerca del ejercicio de la autoridad política más allá del Estado nacional. En el pensamiento criminológico, el gobierno ha estado asociado al giro preventivo de las estrategias de control del delito en Europa que reconoce los límites de la justicia criminal, invoca la participación directa de otras autoridades al igual que del sector comercial y del sector de voluntariado, y al hacerlo, generan nuevos objetos y lugares de control que están vinculados a las nociones de "seguridad" y "protección". El corolario de este giro preventivo es un enfoque geo-histórico en la criminología comparativa que es capaz de reconocer los diversos contextos que constituyen nuevos lugares y objetos gobernables.

Palabras clave: *criminalidad comparativa, geo-historia, gobierno, dependencia de poder, seguridad.*

Abstract

The concept of governance alerts us to the exercise of political authority beyond the nation State. In criminological thought governance has been associated with the preventive turn in crime control strategies in Europe that acknowledge the limits of criminal justice, invoke the direct participation of other statutory as well as commercial and voluntary sector actors and, in so doing, generate new objects and places of control signified by notions of 'safety' and 'security'. The corollary of this preventive turn is a geo-historical approach to comparative criminology that is capable of recognizing the diverse contexts that constitute new governable places and objects.

Key words: *comparative criminology, geo-history, governance, power-dependence, safety.*

Prevention: strategies, models and definitions in the european context

Rossella Selmini

Fecha de recepción: Octubre 2008

Fecha de aceptación y versión final: Diciembre 2008

Resumen

En este artículo se recorre el discurso sobre la prevención puesto en marcha en el contexto europeo en los últimos decenios del siglo pasado. En primer lugar, se reconstruye la evolución del concepto de prevención y su pasaje de un ambiente estrictamente penal al contexto más amplio de las políticas públicas (prevalentemente locales) evidenciando cómo, en este pasaje, la prevención se dilata y supera sus confines tradicionales tanto en el discurso científico como en las prácticas cotidianas, deviniendo así en un concepto científicamente vago, pero políticamente muy conveniente. Por otro lado, son reconstruidos los intentos, frecuentemente insatisfactorios, de clasificar la prevención en diversas tipologías, que continúan, sin embargo, sobreponiéndose conceptualmente y compitiendo científicamente. La segunda parte del artículo analiza, en una perspectiva comparada, los modelos de prevención que se han difundido en algunos contextos europeos, con particular atención al contexto italiano. Este análisis muestra como existe en la actualidad un discurso —tanto científico como político— a nivel europeo sobre la prevención en el que— no obstante las adaptaciones a los diversos contextos culturales y jurídicos— emergen algunas tendencias comunes. Entre ellas, las más significativas son el cambio y redimensión conceptual de los aspectos claves de la prevención social y su forma de plegarse al esquema de corto plazo típico de la prevención situacional, la emergencia de una idea de prevención orientada hacia la eficacia de las medidas y una nueva alianza entre prevención situacional y prevención precoz (*early prevention*), que se presentan conjuntamente como la prevención *tout court*, eficaz en todo contexto y para cualquier tipo de problema.

Palabras clave: *Europa, prevención social, prevención situacional, "prevención eficaz".*

Abstract

In this article, the author goes through the discourse about prevention set in motion in the European context in the last decades of the past century. In the first place, the evolution of the concept of prevention and its passage from a strictly penal environment to the more broad context of public policy (mainly local) is reconstructed, putting into evidence how, in this passage, the prevention is dilated and surpasses its traditional boundaries both in the scientific discourse as in the day to day practices, thus becoming a scientifically vague concept, but very convenient politically. On the other hand, the frequently unsatisfactory attempts at classifying prevention in diverse typologies are reconstructed even though they continue conceptually imposing themselves and competing scientifically.

The second part of the article analyzes, in a compared perspective, the models of prevention that have been put forward in some European contexts, with particular attention to the Italian context. This analysis shows how in our times there exists a discourse — both scientific and political - at a European level about the prevention in which, however the adaptations to the diverse cultural and law contexts, some common tendencies arise. Among them, the most significant ones are the change and conceptual re-dimensioning of the key aspects of social prevention and their way of adhering to the typical short-term scheme of situational prevention, the emergence of an idea of prevention oriented towards the efficacy of the measures and a new alliance between situational prevention and early prevention, that are presented jointly as a *tout court* prevention, effective in all contexts and for all kinds of problems.

Key words: *Europe, social prevention, situational prevention, "effective prevention".*

C
E
E
J
S
E
R

Local government and crime prevention in Argentina

Máximo Sozzo

Fecha de recepción: Noviembre 2008

Fecha de aceptación y versión final: Diciembre 2008

Resumen

En este ensayo se aborda la compleja relación entre los gobiernos locales y las iniciativas construidas en el nombre de la "prevención del delito" en la Argentina. Por un lado, se analiza el proceso a través del cual los gobiernos locales se han transformado en las últimas décadas en actores de las políticas de seguridad frente al delito en la Argentina, tratando de comprender dicha emergencia en el marco más general de los cambios maestros en las estrategias de control del delito que caracterizan a nuestro contexto, como una conjunción de tendencias de "arriba hacia abajo" y de "abajo hacia arriba", que hacen que la necesidad para los actores políticos locales de "hacer algo" en este terreno parezca que ya no puede ponerse en cuestión, anulando su calidad de dilema político. Por otro lado, en este artículo se trata de hacer un mapa de las acciones efectivamente puestas en marcha por los gobiernos locales en la Argentina en los últimos diez años bajo la finalidad de la "prevención del delito", clasificándolas en torno a los modelos de la "prevención situacional", la "prevención social" y la "prevención comunitaria", evidenciando los supuestos teóricos y políticos de los que han partido y sus efectos típicos. De este modo se intenta demostrar como los dilemas políticos para los actores políticos locales se han ido desplazando mas bien hacia la pregunta "¿qué hacer?" —abandonando ya el problema de si hacer o no—, en el terreno de la seguridad frente al delito. Se concluye advirtiendo normativamente que las decisiones y acciones que se desenvuelven en esta dirección no pueden ser "ingenuas" acerca de la carga de significados políticos y culturales que poseen y que, por ende, los actores políticos locales no pueden esconderse tras el velo de la "técnica" sino que deben asumir la responsabilidad de que las mismas implican tendencias acerca de que mundo social y urbano se pretende construir.

Palabras clave: *Argentina, gobierno local, prevención del delito.*

Abstract

In this essay the author tackles the complex relationship between local governments and the initiatives built in the name of "crime prevention" in Argentina. On one hand, the process through which local governments have been transforming themselves during the recent decades into actors of security policies in the face of crime in Argentina, trying to understand said emergency within the more general framework of master changes in control strategies that characterize our context as a joining of tendencies of "from up, downwards" and "down, upwards", that makes it seem that the need for local political actors to "do something" in this field cannot be called into question anymore, leaving without base its quality of political dilemma. On the other hand, in this article, the author tries to make a map of the actions effectively put in place by the local governments in Argentina in the last ten years towards the goal of "crime prevention", classifying them around the models of "situational prevention", "social prevention" and "community prevention", putting in evidence the theoretical and political assumptions from which they have come and their typical effects. In this way the author intends to demonstrate how political dilemmas for local political actors have been moving towards the question of "what to do?" — abandoning the problem of whether or not to take action —, in the field of security in the face of crime. The article concludes warning about how the decisions and actions that happen in this direction cannot be "naïve" about the load of political and cultural meanings that they possess and that, consequently, the political actors cannot hide behind the veil of "technique" but they have to assume the responsibility that said techniques imply tendencies about what social and urban world they intend to build.

Key words: *Argentina, local government, crime prevention.*

**La condición dilemática de la prevención del delito:
individuo versus sociedad**

pp. 74-82

The dilemmatic condition of crime prevention: individual versus society

Ximena Tocornal Montt

Fecha de recepción: Diciembre 2008

Fecha de aceptación y versión final: Enero 2009

Resumen

El balance de las políticas públicas de prevención del delito y la violencia no es muy auspicioso. Surgen así una serie de frustraciones y dilemas en la producción de la seguridad ciudadana. Ello es analizado partiendo de las explicaciones conceptuales de la seguridad e inseguridad. En un segundo momento, recogiendo los aporte de Billig et al. (1988) con respecto a su noción de "dilemas ideológicos", se examinan críticamente las implicancias de dos modelos opuestos en la seguridad ciudadana que coexisten y que puestos en relación serían los responsables de una serie de dilemas o dificultades para la toma de decisiones en prevención del delito.

Palabras clave: *prevención del delito, seguridad, inseguridad, políticas públicas, dilemas, ideologías.*

Abstract

Assessing the results of public policies in crime prevention produces an inauspicious balance. Hence, frustrations and dilemmas arise in the production of community safety. This is analyzed from conceptual explanations of safety and the lack of safety (insecurity). Then, taking Billig et al. (1988) notion of "ideological dilemmas", I critically examine the implications of two opposed models in community safety that coexist. Their juxtaposition could be accountable for the many dilemmas and difficulties seen in decision-making processes in the field of crime prevention.

Key words: *crime prevention, safety, insecurity, public policies, dilemmas, ideologies.*

**The local governance of public security in France:
fragmentation and new orientations**

Jacques de Maillard

Fecha de recepción: Octubre 2008

Fecha de aceptación y versión final: Diciembre 2008

Resumen

Francia ha sido afectada por diversos cambios concernientes a las políticas de seguridad durante las dos últimas décadas especialmente en el plano local. Distintas características pueden ser señaladas: la territorialización, el vínculo entre prevención y represión, la contractualización. En este escenario, ha terminado el tradicional monopolio del Estado central —crecientemente fragmentado entre distintas agencias—. Esta mutación debe ser relacionada con la creciente importancia de las autoridades locales en la elaboración e implementación de políticas referidas a la inseguridad, pero también al rol que han comenzado a jugar otras agencias diversas. Este ensayo busca comprender la coordinación interagencial y señala la existencia de un complejo conjunto de redes que gobiernan la seguridad. También intenta examinar críticamente el argumento planteado por algunos investigadores del giro hacia políticas represivas que estaría afectando a las políticas locales.

Palabras clave: *Francia, prevención, autoridades locales, gobierno.*

Abstract

France has been affected by various changes concerning security policies during the last two decades, especially at the local level. Several features can be noticed: territorialisation, link between prevention and repression, contractualisation. In such a context, the traditional monopoly of the central state —besides increasingly fragmented between various agencies— on security has ended. Such a move must be related to the growing importance of local authorities in the elaboration and implementation of policies tackling insecurity, but equally to the role played by various other agencies. The present paper seeks to understand the interagency coordination and point the existence of a complex array of networks governing security. It also seeks to critically examine the claim made by some scholars of the turn to repressive policies that would have affected local policies.

Key words: *partnerships, France, prevention, local authorities, governance.*

**Cultura, delito y conflicto:
antídotos artísticos para la violencia en Río de Janeiro**

pp. 99-112

**Culture, crime and conflict:
artistic antidotes to violence in Rio de Janeiro**

Anne Durston

Fecha de recepción: Noviembre 2008

Fecha de aceptación y versión final: Diciembre 2008

Resumen

Este artículo demuestra cómo las iniciativas culturales pueden efectivamente reducir la violencia en el contexto del delito y del conflicto armado, usando como ejemplo el caso del Grupo Cultural Afro Reggae en las favelas de Río de Janeiro. La violencia de Río ha sido denominada como un conflicto armado debido a su magnitud y a los motivos que la originan, principalmente la marginalización y el abandono de la población de las favelas. Como otros programas basados en el arte, Afro Reggae previene el delito mediante transformaciones individuales, ofreciendo empleo y una fuerte identidad a jóvenes en riesgo, contribuyendo a la resolución de conflictos a través de la transformación del contexto, dando voz a la población oprimida y creando espacios neutrales para encuentros entre partes en conflicto.

Palabras clave: *arte, delito, juventud, violencia, conflicto, Brasil.*

Abstract

This paper demonstrates how cultural initiatives can effectively reduce violence in the contexts of crime and armed conflict, using as example the case of the Cultural Group Afro Reggae in the favelas of Rio de Janeiro. Rio's violence has been referred to as an armed conflict, due to its magnitude and to the grievances that motivate it, principally the marginalization and neglect of favela populations. Like other arts-based programs, Afro Reggae prevents crime by transforming individuals, offering "at-risk" youth jobs and a powerful identity, and contributes to the resolution of the conflict by transforming contexts, giving voice to oppressed populations and creating neutral spaces for encounter among conflicting parties.

Key words: *art, crime, youth, violence, conflict, Brazil.*

**El comercio con el dolor y la esperanza.
La extorsión telefónica en México**

pp. 115-122

**Trading with pain and hope.
Telephone extortion in Mexico**

Elena Azaola

Fecha de recepción: Septiembre 2008

Fecha de aceptación y versión final: Noviembre 2008

Resumen

El trabajo aborda el fenómeno de la extorsión telefónica en México, el cual ha experimentado un incremento notable, siendo la conducta delictiva que ocurre con mayor frecuencia en el país. En su mayoría, los extorsionadores son reclusos que, sobornando a los custodios, logran introducir teléfonos móviles a la prisión.

Palabras clave: *extorsión telefónica, delito, reclusos.*

Abstract

This work deals with the telephone extortion phenomenon in Mexico which has risen notoriously. It is the criminal behavior happening more often in the country. Extortionists are mainly inmates who bribing their custodians introduce mobile telephones to the prison.

Key words: *telephone extortion, crime, inmates.*

Comparando el gobierno de la seguridad en Europa: un enfoque geohistórico¹

Comparing the governance of safety in Europe: a geo-historical approach

■ Adam Edwards y Gordon Hughes²

Universidad de Cardiff, Reino Unido y Universidad Abierta, Reino Unido

Fecha de recepción: Octubre 2008

Fecha de aceptación y versión final: Diciembre 2008

Resumen

El concepto de gobierno nos alerta acerca del ejercicio de la autoridad política más allá del Estado nacional. En el pensamiento criminológico, el gobierno ha estado asociado al giro preventivo de las estrategias de control del delito en Europa que reconoce los límites de la justicia criminal, invoca la participación directa de otras autoridades al igual que del sector comercial y del sector de voluntariado, y al hacerlo, generan nuevos objetos y lugares de control que están vinculados a las nociones de “seguridad” y “protección”. El corolario de este giro preventivo es un enfoque geo-histórico en la criminología comparativa que es capaz de reconocer los diversos contextos que constituyen nuevos lugares y objetos gobernables.

Palabras clave: criminalidad comparativa, geo-historia, gobierno, dependencia de poder, seguridad.

1 Este artículo es una versión revisada de un trabajo inicialmente presentado en la Cuarta Reunión Anual de la Sociedad Europea de Criminología, en la Universidad de Vrije, Ámsterdam, 25-8 de agosto de 2004. Los autores agradecen a Doreen Massey y Kevin Stenson por sus comentarios constructivos sobre el borrador previo.

2 Adam Edwards es un conferencista en Criminología y Justicia Criminal en la Escuela Cardiff de Ciencias Sociales, de la Universidad Cardiff, en el Reino Unido y también es codirector de la Sociedad Europea del Grupo de Trabajo de Criminología en el Gobierno Europeo de Protección Pública. Sus intereses en investigaciones actuales incluyen un análisis comparativo de la política de protección en Europa, la construcción política de “qué funciona” en la prevención del delito y los tratados de importación y exportación en políticas de prevención y seguridad. Él ha participado como codirector en el *Delito organizado transnacional: perspectivas en la seguridad global* (Routledge, 2003, con Pete Gill), y en *Control criminal y la comunidad: las nuevas políticas de la protección pública* (Publicaciones Filian, 2002, con Gordon Hughes).

Gordon Hughes es Profesor de Criminología en el Centro Internacional para la Investigación Criminología Comparativa en la Universidad Abierta de Reino Unido y es codirector de la Sociedad Europea de Trabajo Grupal en Criminología en el Gobierno Europeo de Protección Pública. Él ha investigado y publicado ampliamente en las áreas de la protección gubernamental, prevención criminal, las políticas de la teoría comunitaria y criminológica. Actualmente está trabajando en un libro de ensayos titulado *Las políticas del delito, la comunidad y la protección*.

Abstract

The concept of governance alerts us to the exercise of political authority beyond the nation State. In criminological thought governance has been associated with the preventive turn in crime control strategies in Europe that acknowledge the limits of criminal justice, invoke the direct participation of other statutory as well as commercial and voluntary sector actors and, in so doing, generate new objects and places of control signified by notions of 'safety' and 'security'. The corollary of this preventive turn is a geo-historical approach to comparative criminology that is capable of recognizing the diverse contexts that constitute new governable places and objects.

Key words: compartative criminology, geo-history, governance, power-dependence, safety.

Introducción

El concepto de gobierno se ha vuelto crecientemente importante para las narrativas criminológicas sobre los cambios en el control del delito y objetos afines como “seguridad”, “daño”, “comportamiento anti-social”, “incivilidad”, “seguridad” y “riesgo” (Garland, 1996; Crawford, 1997, 2002; Hughes, 1998; Smandych, 1999; Johnstin and Shearing, 2003; O'Malley, 2004). Su aplicación en esta literatura refleja sus usos en la teoría política, representando “un cambio en el significado de gobierno, referido a un nuevo proceso de gobierno; o a unas condiciones ‘modificadas’ de producción del orden; o al ‘nuevo’ método por el cual la sociedad es gobernada” (Rhodes, 1997: 46; énfasis en original). El concepto de gobierno nos alerta acerca del ejercicio de la autoridad política más allá del Estado nacional y exige un entendimiento de cómo otras autoridades, al igual que el sector comercial y de voluntariado, buscan gobernar lugares dentro y a lo largo de los territorios nacionales. Esta concepción más amplia de quién gobierna, dónde y hacia qué fines, requiere un reencuadre del pensamiento criminológico para reconocer los contextos específicos en los cuales los problemas del orden y la reacción social frente

a ellos se constituyen. Esto, a su vez, implica una consideración del rol que el análisis comparativo puede tener en el desarrollo del pensamiento criminológico.

La Unión Europea brinda un ejemplo de un lugar gobernable más allá de los Estados nacionales que ha sido crecientemente importante en la esfera criminológica. Podemos observar, por ejemplo, su intento de crear una respuesta supranacional a los problemas del delito y del desorden, como se evidencia en el Tercer Pilar del Tratado de la Unión Europea sobre Asuntos de Justicia y del Interior, el cual se orienta a la creación de un “área de libertad, seguridad y justicia” (Lodge, 2002). Esto ha sido acompañado desde 1992 por la proliferación de acuerdos y planes de acción contra amenazas percibidas como trasnacionales por su alcance, como el delito organizado, la inmigración irregular y el terrorismo (Ruggiero et. al., 1998; Edwards y Gill, 2003; Hughes, en prensa). Otras presiones institucionales hacia la convergencia incluyen las numerosas redes intelectuales y políticas que han sido forjadas en Europa, las cuales permiten la circulación y transferencia de estrategias de policía y de justicia penal (McLaughlin, 1992; Loader, 2004). Mientras ayudaba a desplazar al Estado nacional como el contexto por defecto de las investigaciones criminológicas, las imágenes de convergencia, como la “europeización” de la justicia penal

limita una comprensión del desarrollo desigual de las respuestas políticas a las amenazas a la seguridad. Se ha argumentado en los debates más amplios sobre los efectos de la globalización, que dichas presiones hacia la homogeneización acentúan en realidad las diferencias locales; ciertas localidades no son solamente víctimas o políticamente antagonistas de las fuerzas globales, sino que están, en relación con otras localidades, en los orígenes de estas fuerzas (Massey, 2004). Para evitar los errores de las teorías de la convergencia es necesaria una criminología comparativa sensible a los orígenes sub-nacionales de las innovaciones en el gobierno de la seguridad y cómo las mismas son subsecuentemente transferidas, entre naciones, hacia otras localidades (Stenson y Edwards, 2004).

Expandir el ámbito de la comparación por debajo de la escala nacional de las prácticas de justicia penal implica, a su turno, una revisión del alcance de los objetos de dicha comparación. Mientras que los conceptos de delito, daño, protección y seguridad son generalmente usados intercambiamente en el discurso político y académico, éstos usualmente implican constructos políticos en competencia entre sí acerca de aquello que constituye el orden (O'Malley, 1992). El interés actual en la noción de "seguridad pública", por ejemplo, refleja simultáneamente la preocupación socialdemócrata con respecto a las precondiciones del daño y la victimización y el interés neoconservador en la "remoralización de la sociedad" y el "destierro" de los foráneos (van Swaaningen, 2005). De este modo, el análisis comparativo, en nuestro campo, necesita tomar como objeto el proceso de competición política por articular el problema del orden como una cuestión de "delito", "protección", "seguridad", etc.; y abordar cómo dicha problematización promueve ciertas estrategias de control y evita otras.

En este artículo, a partir de la investigación actual en esta materia, sostenemos que las visiones que podría producir un

enfoque "geo-histórico" en el marco del análisis comparativo, permitiría comprender la cualidad de esta competición política y sus resultados concretos en el contexto de Europa. La primera sección de este artículo distingue nuestro enfoque de las dos tradiciones predominantes de criminología comparativa, las cuales buscan la universalidad o la unicidad, y nuestra preferencia por un método realista crítico que reconozca la naturaleza contextual del gobierno y sus diferentes objetos de control. La segunda parte, usa este método para identificar tres focos claves de comparación: los predicados del gobierno, específicamente las relaciones de dependencia del poder que estructuran la competencia política sobre el significado, la conducción y los resultados de la seguridad; los objetos multifactoriales del gobierno de la seguridad generados por esta competencia; y finalmente, las aplicaciones espacial y temporalmente variables de la comparación que son constreñidas por el carácter de dependencia del poder del gobierno de la seguridad. Para concluir son consideradas las implicaciones de adoptar un enfoque geo-histórico tanto para el análisis causal como para el análisis normativo de las políticas de seguridad.

Contexto y comparación en el pensamiento criminológico

El sociólogo polaco, Piotr Sztompka (1990) ha definido dos direcciones básicas para la investigación comparativa: una comparación extensiva, la cual busca patrones universales como un medio para sostener afirmaciones teóricas generales de sostenimiento, y una comparación intensiva que busca evaluar dichas afirmaciones críticamente, refutando y reformulándolas mediante la búsqueda de rasgos únicos. Mucho del debate en criminología comparativa está polarizado alrededor de estos puntos de vista nomotético e ideográfico (Nelken, 1994). Lo que, sin embargo, está eclipsado por este debate es una comprensión

de la dependencia del contexto del delito y de los objetos anexos de control: en otras palabras, ¿qué tan fuertes son estas dependencias, o cuán indiferentes son, a su escenario geo-histórico?

Buscando universalidad: la tradición nomotética

En el mundo anglosajón, la criminología comparativa ha sido dominada por una tradición distintivamente americana que enfatiza las explicaciones nomotéticas³. Esta trata a sus objetos (índices de criminalidad, victi-

3 Se focaliza aquí la proyección global de la criminología auspiciada estatalmente en los EE.UU., cuyos partidarios no la reconocerían como tal, precisamente en función de sus creencias en la posibilidad de identificar generalizaciones de carácter legal acerca de la conducta humana que serían universales y ya no "estadounidenses". No estamos planteando un argumento instrumental acerca de una cierta conspiración global a favor del Instituto Nacional de Justicia de los EE.UU., para colonizar el mundo criminológico. Nuestro argumento no es tan voluntarista. Siguiendo a Nelken (1994), la proposición es que las generalizaciones acerca de la conducta humana inevitablemente distorsionan valores culturales e históricamente específicos como universales. En contraste con Nelken y también con los temas de su crítica, sin embargo, queremos argumentar que hay cualidades necesarias de las relaciones sociales que son indiferentes al contexto y que consecuentemente hacen importante la comparación, pero cuyos resultados concretos están condicionados por la diversidad de contextos sociales, como se ejemplifica en el concepto de "dependencia del poder" (ver más adelante). A pesar de que no es el tema de este artículo, se podría argumentar que ciertos grandes relatos sociológicos acerca del control social que se refieren a la globalización, el riesgo, la post-modernidad, y la sociedad excluyente también niegan el tipo de conocimiento contextual en que estamos interesados, usando de la comparación típico-ideales de estilo *weberiano* y formas de análisis del discurso, métodos ambos que ignoran las cualidades concretas del control en lugares y momentos gobernables particulares (ver, por ejemplo: Garland, 2001; Young, 2003b; Bauman, 2004).

mización, prácticas de control, resultados de medidas preventivas, etc.) como gobernadas por leyes y por ende, susceptibles a generalización. Ejemplos de este enfoque nomotético son: *La teoría general del delito* de Gottfredson y Hirschi (1990); el programa de la Encuesta Internacional de Victimización (Mayhew y Van Dijk, 1997); los estudios transnacionales de la correlación entre las variables del delito, la demografía y el "desarrollo" (LaFree y Pick, 1996); de los modelos de respuesta institucional al delito, como la policía (Bayley, 1985) y, más recientemente, de los criterios de evaluación acerca de "qué funciona" en la prevención del delito (Sherman et al., 1997). Los defensores del enfoque nomotético en torno a la comparación afirman su capacidad de producir generalizaciones que "pueden generar conocimiento imparcial para las discusiones sobre políticas públicas dentro y entre naciones" (Bennett, 2004: 10).

Se ha argumentado que a través de su compromiso con —y sustancial financiamiento de— el enfoque nomotético, los Estados Unidos se han establecido a sí mismos como "el centro del pensamiento criminológico" (Willis *et. al.*, 1999: 227-230); logrando de esta forma que la investigación criminológica estadounidense tenga un alcance global que se combina con "la internalización de las formas de aplicación del derecho penal estadounidense" (Nadelmann, 1993). A pesar de este alcance global, se ha sostenido que la criminología "científica" estadounidense no ha podido producir explicaciones causales robustas acerca del delito y su control que puedan ser traducidas en diversos contextos sociales y se ha argumentado que esto es atribuible a la falsa universalidad de los resultados de sus investigaciones (Pavarini, 1994). Específicamente, se ha argumentado que la criminología oficial establecida en Estados Unidos ha generalizado una concepción de la criminalidad como el producto de una individualidad patológica o auto-interesada racionalmente y que esto obvia un entendimiento de los componentes

estructurales de la interacción entre el delito y la reacción social, así como también del contexto cultural, político y económico en el cual esta interacción se constituye (Pavarini, 1994). Lo que se enmascara como universal e “imparcial” conocimiento, en la criminología estadounidense es realmente la proyección de los valores culturales y económico-políticos estadounidenses del individualismo. Por ejemplo, el énfasis de la *teoría general del delito* de Gottfredson y Hirschi en la presencia o ausencia de controles internos y externos obliga los parámetros del análisis causal a plantear argumentos sobre el comportamiento cognitivo de los individuos. Se señala que esto excluye un entendimiento de los componentes estructurales de la relación entre delito y control como la predilección de las agencias de control estadounidenses por la resolución violenta de los conflictos y la validación cultural, y por ende, la prevalencia, del delito violento en la sociedad estadounidense (Melossi, 1994). Epistemológicamente, podemos extender la crítica de Pavarini y Melossi a la tradición nomotética más allá, ya que cualquier teoría general, por definición, “necesariamente” obvia una comprensión del contexto de las cualidades irregulares, diversas y por lo tanto, no generales, de los objetos sociales como el control del delito; mientras paradójicamente, refleja los valores culturalmente específicos de los lugares e historias en los cuales dichas teorías se originaron.

Buscando unicidad: la tradición ideográfica

Una respuesta a esta falsa universalidad ha sido promover una “indigenización” del pensamiento criminológico, que está “basado en la experiencia de y la reflexión sobre, varias formas de diferencias entre sujetos, grupos, culturas o sociedades” (de Haan, 1992: 7). Desde este punto de vista la teoría criminológica avanza mejor sobre “la base de experiencias locales o de grupos específicos; es decir, desde el punto de vista de la cultura

indígena” (de Haan, 1992: b7). Ejemplos de criminología indígena citados por Willis *et. al.* (1999) son: la focalización latinoamericana en la “marginalidad” de la participación efectiva en la sociedad legítima, como una explicación de la delincuencia juvenil en Córdoba, Argentina (Defleur, 1970); el concepto de *amae*, que se refiere al deseo de cuidado incondicional y lazos afectivos grupales, como una explicación del control informal en Japón (Tokoro, 1983) y el concepto de *Siri* en la comunidad Buginese-Makassarese de Indonesia, el cual se refiere a la práctica de reclamar el honor de uno mismo y de la familia a través de actos violentos en contra de aquellas responsables de causar “pérdida de imagen” y la degradación pública, como una explicación de los orígenes de la violencia dentro de esta comunidad (Mustofa, 1996). Este último ejemplo enfatiza la importancia de refutar la generalización como el fin del conocimiento científico social. La generalización de Gottfredson y Hirschi de los autocontroles como lo que explica el delito omite conceptos tales como *Siri* que son culturalmente específicos e incomprensibles en los términos limitados de la racionalidad individualista occidental (Lynch y Groves, 1995). Desde la perspectiva de la criminología indígena, el posible argumento de los pensadores nomotéticos de que estos conceptos culturalmente específicos pueden “incorporarse” para fortalecer sus generalizaciones (Willis *et al.*, 1999: 236) es erróneo, porque no puede comprender —necesariamente ignora— las cualidades contextuales que generan estos conceptos y las prácticas que les están asociadas.

La promoción de la criminología indígena está acorde con un giro más amplio en el pensamiento social contemporáneo que enfatiza lo ideográfico, lo local, como la única materia posible de la investigación social (Park, 1988). Latour (1993), por ejemplo, de acuerdo con la etnometodología, argumenta que la vida social es local en todos sus puntos y, en un artículo más reciente, criticando las ideas del

sociólogo Pierre Bourdieu, ha alegado que no existe tal cosa como el contexto o la estructuración de la acción, sino sólo la espontaneidad de las relaciones sociales (Latour, 2004). Esta más extrema celebración de la agencia humana corre, sin embargo, el riesgo de producir narrativas “particularmente falsas” de las relaciones sociales. Young (2003a) ha alertado a aquellos deseosos de reconocer las cualidades indígenas del control del delito en contra de promover el “localismo hermético”, como si las relaciones sociales en lugares particulares pueden ser completamente aisladas de la influencia externa. En términos políticos, el conocimiento ideográfico ha sido criticado como inverosímil al igual que las afirmaciones universales nacidas de la comparación nomotética; no aprender nada de otro lado es tan improbable como emularlo todo (Rose, 1993; Stevenson y Edwards, 2004). La cuestión sigue siendo en qué medida las relaciones sociales dependen del contexto: “¿son sólo alteradas en forma mínima por las diferencias de contexto o están tan profundamente influenciadas por la teoría social que no pueden extraerse efectivamente del contexto geo-histórico? Entre estos dos extremos, por supuesto, existen varias posibilidades” (Sayer, 2000: 113).

Necesidad y contingencia

El punto de la comparación, por ende, no es buscar ni la universalidad ni la unicidad. Sztompka nos presenta una falsa dicotomía: “Más que enfrentar una elección entre producir leyes generales o interpretaciones específicas, estamos constreñidos de hecho a ofrecer perspectivas específicas sobre problemáticas implícitamente generalizables” (Nelken, 1994: 226). Para Nelken todo es cuestión de interpretación: “el intento de captar el significado de un concepto en otra cultura siempre parte desde y regresa a las ideas derivadas de la propia cultura” (1994: 226). De este modo la distinción entre “universal” y “único” es una construcción social que compele a un enfoque etnográfico en materia de comparación, que

implica “familiaridad de primera mano con la vida diaria en las sociedades a ser comparadas... [conllevando] una inmersión individual o colectiva en diferentes realidades” (Nelken, 194: 228).

Aceptar la dimensión interpretativa de la comparación no implica, sin embargo, constreñir a los investigadores comparativos a ofrecer solamente perspectivas específicas. Un enfoque crítico realista en torno a la explicación reconoce la “doble hermenéutica” de la ciencia social, lo que implica por ejemplo, que los significados en pugna que las agencias de control del delito atribuyen a su propio trabajo (las etiologías del delito y las respuestas políticas que presuponen) deben ser interpretados usando conceptos de los debates de la comunidad científico social que también, a su vez, están sujetos a interpretación. Sin embargo, “los significados están relacionados con las circunstancias materiales y los contextos prácticos en los que se desarrolla la comunicación y a los que se hace referencia” (Sayer, 2000: 17). Si no hay un referente común, no hay argumento (Bhaskar, 1979).

Contrapuesto al interpretativismo de Nelken, el enfoque realista crítico respecto a la comparación que planteamos reconoce la existencia de una dimensión no discursiva o “intransitiva” de la vida social —sus circunstancias materiales y contextos prácticos—. En estos términos es posible identificar la estructura de los objetos y procesos sociales y, por lo tanto, aquello que su existencia presupone. En el curso del cuestionamiento de la ontología de objetos sociales tales como “gobierno” o “seguridad pública”, el realismo crítico permite desarrollar investigaciones para corroborar o reconceptualizar estos objetos. Esto se logra a través de un método de “articulación” más que de “inmersión”, en el que se cuestionan las precondiciones del objeto social analizado, identificando las relaciones sustantivas, necesarias y contingentes, que lo constituyen (Sayer, 2000: 10-19). Posteriormente se sugiere, por ejemplo, que

una relación de gobierno necesaria es aquella de la dependencia del poder: los soberanos potenciales siempre deben gobernar a través de otros. Esta interdependencia de quienes gobiernan y quienes son gobernados es la que permite la lucha política, por ejemplo, en torno a la definición de la seguridad y los medios apropiados para su producción. La sustancia de esta lucha será, sin embargo, contingente, reflejando las diversas historias política, económica y cultural de los lugares en los cuales se desarrolla. Al reconocer las relaciones necesarias y contingentes de los objetos sociales, los críticos realistas enfatizan su carácter “concreto”; son unidades de determinaciones diversas (Marx, 1857/1973: 101). Explicar los objetos sociales es, por lo tanto, aislar en el pensamiento sus diversas determinaciones para luego examinar su configuración en un tiempo y lugar particular. Es decir, ofrecer un análisis “geo-histórico” de los objetos sociales (Sayer, 2000: 131 ss.).

Si la búsqueda tanto de la universalidad como de la unicidad es reemplazada por la búsqueda de la necesidad y la contingencia, es posible desarrollar una criminología comparativa que nos ofrezca estudios concretos del control en lugares y momentos particulares. La generalización es rechazada porque, más allá de las condiciones necesarias del control identificadas a través de la comparación, es observable una unicidad de experiencia histórica y geográfica; siendo esta experiencia el contexto sustantivo y constitutivo del control. La descripción ideográfica es también descartada en tanto impide un cuestionamiento de las propiedades estructurales del control y, llevada a su lógica conclusión, obvia el conocimiento conceptual y práctico que puede adquirirse a través de la comparación con otro escenario.

El gobierno de la seguridad en Europa: focos de comparación

Al comparar el gobierno de la seguridad en Europa, las ideas del cientista político

británico Rod Rhodes (1997) proveen un punto de partida útil. Rhodes argumenta que la política en las democracias liberales se ha vuelto crecientemente diferenciada en la medida en que los sistemas de administración pública se han expandido para abarcar más competencias y en cuanto responden a presiones en favor de una mayor intervención en la sociedad civil. A través de la expansión estos sistemas se han vuelto más complejos, involucrando una mayor especialización funcional e institucional en torno a problemas particulares de gobierno, como la educación, la salud, la vivienda, el delito, etc. Esta especialización produce redes de políticas públicas singulares que involucran relaciones intergubernamentales entre funcionarios políticos electos y administradores que están organizadas en diferentes niveles territoriales (Rhodes, 1997: 7-24). El campo político de la justicia penal, por ejemplo, involucra ministerios de justicia y del interior de carácter nacional, que tienen competencias policiales, judiciales y penales que, a su vez, son compartidas a nivel regional, municipal y, crecientemente en el caso europeo, supranacional. El giro más allá de la justicia penal hacia formas de acción preventiva, característica distintiva de las políticas de seguridad emergentes, ha intensificado la diferenciación involucrando al sector comercial y al voluntariado, así como también al público, en un más amplio “complejo del control” institucional (Garland, 2001; Hughes, 2004).

Esta diferenciación institucional acentúa la paradoja central del poder: los actores que poseen el “potencial” de gobernar no son poderosos cuando no están gobernando “efectivamente”, pero tampoco son poderosos cuando buscan gobernar porque dependen de otros que lleven adelante sus órdenes (Clegg, 1989: 201 ss.). La diferencia entre la existencia potencial y real del poder siempre depende de las acciones de los otros (Latour, 1986). Como consecuencia los potenciales soberanos están

“necesariamente” en una relación de dependencia del poder con aquellos a través de quienes deben gobernar y con aquellos con quienes deben negociar y establecer relaciones de intercambio (Rhodes, 1997: 9). La necesidad de negociar con otros genera competencia política y la posibilidad de promover ciertas estrategias gubernamentales mientras se resisten otras. Esta posibilidad no es, sin embargo, el resultado de un ejercicio simple en el marco de una política atravesada por plurales grupos de interés en virtud de que los recursos gubernamentales están distribuidos inequitativamente entre estos actores políticos; “hay una ‘interdependencia asimétrica’...la fragmentación y la centralización coexisten. Hay una tensión persistente entre el deseo del mandato de la autoridad y la dependencia para su cumplimiento de las acciones de los otros” (Rhodes, 1997: 15). La sustancia y los resultados de esta tensión son, sin embargo, una cualidad contingente de los contextos geo-históricos que constituyen la lucha por la autoridad. Esta proposición puede ser demostrada a través de tres focos para el análisis comparativo: el ámbito de los predicados, de los objetos y de su aplicabilidad (espacial y temporal) (Sztompka, 1990).

Ámbito de los predicados

Si la moderna administración pública o el gobierno centrado en el Estado se ha caracterizado por un proceso de diferenciación creciente, el advenimiento de un nuevo tipo de gobierno marca el reconocimiento reflexivo, por parte de los gobernantes, de los límites que esa diferenciación genera en sus capacidades gubernamentales, y la necesidad de establecer relaciones de intercambio y negociación en lugar del mando y la coerción directos. Estas relaciones pueden ser identificadas y evaluadas en función de sus recursos políticos, organizacionales, financieros, constitucionales y de producción de información. Los desarrollos constitucionales, por ejemplo,

en Francia, Italia y Bélgica desde la década de 1990, plantean un cambio en el balance del poder de las autoridades nacionales a las autoridades regionales y municipales. Esto es especialmente así en el campo político del control del delito, la prevención y la seguridad (ver luego, alcance de los objetos) que ha sido tradicionalmente competencia de los ministerios de justicia y del interior nacionales en estos países, pero que se ha vuelto materia de contratos particulares firmados entre los ministros del interior y los funcionarios políticos electos a nivel municipal, en particular, los alcaldes. Muy significativamente la decisión de firmar o no un contrato es una elección discrecional de los líderes municipales. Consecuentemente, se ha producido un desarrollo irregular tanto en la difusión como en el contenido de las estrategias locales de prevención del delito y la seguridad pública, reflejando las iniciativas políticas de estos funcionarios electos (Cartuyvels y Hebberecht, 2002; de Maillard, 2005; Selmini, 2005). Esta tendencia puede contrastarse con la experiencia británica en la que la conducción de las estrategias de prevención del delito a nivel local fue, desde mediados de la década de 1980 hasta mediados de la década de 1990, librada a la discreción de las autoridades locales pero, luego de la Crime and Disorder Act de 1998, se transformó en una obligación legal de todas las autoridades regionales y locales. Una consecuencia de esta obligación legal es que la difusión y el contenido de las estrategias de prevención locales para la “reducción del delito y el desorden” están siendo estandarizados en torno a criterios de *performance* que son establecidos por el gobierno nacional (Hughes y Edwards, 2002).

Estas asimetrías en el balance de poder entre las autoridades nacionales y subnacionales son consolidadas por la estructura de las finanzas públicas y de los recursos de producción de información —en particular la capacidad de investigar, evaluar y monitorear criminológicamente— en los diferentes países europeos. Mientras el Ministerio del Interior

en Gran Bretaña tiene una capacidad relativamente desarrollada de gestión de la implementación, luego de décadas de inversión en sus oficinas de investigación y estadística, se señala que el Ministerio del Interior francés no posee ni la *expertise* ni los recursos financieros para evaluar la implementación de los contratos de seguridad a nivel local y, consecuentemente, orientar su contenido y reforma (de Maillard, 2005). Debe notarse que actualmente existen discusiones sobre la veracidad de las evaluaciones de las iniciativas de reducción del delito en Gran Bretaña y la continua dependencia del Ministerio del Interior de la *expertise* local. Aún así, el Gobierno nacional ha desarrollado un sistema de incentivos y sanciones financieros a partir de auditorías de *performance* que le permiten prescribir direcciones generales en el marco de la política de control del delito (Hughes, 2004; Stenson y Edwards, 2004). En Italia se señala que el relativo infradesarrollo de la investigación criminológica por parte del Gobierno nacional ha limitado la capacidad de Roma de orientar la dirección de los contratos de seguridad a nivel local y ha dejado a las autoridades municipales y regionales una gran discreción para desarrollarlos de acuerdo a sus propias preferencias políticas. El infradesarrollo general de la *expertise* criminológica, sin embargo, ha hecho que las autoridades locales sean más dependientes de importaciones criminológicas provenientes de otros países, condicionadas a su vez, por la generación de redes de intercambio políticas e intelectuales entre instituciones académicas y actores políticos específicos (Selmini, 2005). La importancia de la dinámica de importación y exportación transnacional en el campo de las ideas criminológicas ha sido señalada también en Bélgica donde, en función de la evolución histórica de la política federal belga y sus divisiones y rivalidades entre los concejos municipales de lengua francesa, alemana y flamenca y los Gobiernos regionales de Bruselas, Flandes y Wallonia, las autoridades subnacionales han diferido en sus orientaciones hacia, e importación de políticas desde, Francia y

Holanda (Hebberecht, 2005). La transferencia de políticas públicas también ha sido identificada como una de las causas de los cambios políticos en Gran Bretaña, en función del comercio transatlántico de ideas entre el Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Justicia de los Estados Unidos (Hughes et. al.; 2002; Stenson y Edwards, 2004).

Este nuevo estilo de gobierno está también asociado con el giro preventivo en la elaboración de políticas preventivas de control del delito que refleja la influencia de la investigación criminológica aplicada sobre la capacidad limitada de alcanzar la reducción del delito por parte de la justicia penal, y el reconocimiento de la necesidad de experimentar con otros métodos de intervención. Junto a esto se ha observado el reconocimiento de las causas multifacéticas del delito, incluyendo las interconexiones entre los patrones de ofensa y victimización con los mercados de trabajo y vivienda locales, la provisión de salud y el servicio educativo, los servicios sociales y el planeamiento ambiental. Resulta ahora una ortodoxia que los diagnósticos del delito impliquen un enfoque multiagencial o de *partnership* y la omnipresencia de esto ha sido demostrado en una reciente revisión de las iniciativas de control del delito en Europa Occidental (Hebberecht y Duprez, 2002). Aún cuando debe señalarse que la justicia penal sigue siendo el epicentro de la elaboración de las políticas de control del delito en toda Europa, sobre todo, cuando esto se mide en términos de la inversión financiera en la aplicación de la ley penal y el castigo legal, el énfasis creciente en la prevención ha extendido, a su vez, el alcance de organizaciones formalmente involucradas en este campo político y con ello, la esfera de subculturas e intereses ocupacionales que compiten entre sí para darle forma a la orientación de las políticas públicas. Un tema importante en el enfoque del *partnership* en Europa es la influencia que le garantiza a las autoridades municipales en función de los recursos organizacionales que éstas controlan y que son relevantes para la prevención. En

Italia, el reconocimiento de estos recursos se evidencia en la promoción de las “políticas de prevención integradas”, cuyo desarrollo forma parte de la lucha política más amplia para devolver competencias gubernamentales desde la administración nacional a las autoridades locales. La crisis de legitimación que el Gobierno nacional enfrentó luego del escándalo de corrupción de *Tangentopoli* en los inicios de la década de 1990, ha envuelto a las autoridades regionales y sus presiones para la construcción de una organización política de carácter más federal. Las cuestiones de la seguridad pública son centrales en este debate porque constituyen una prioridad para el electorado y unos medios para desacreditar la competencia gubernamental del Gobierno nacional en función de su falta de capacidad organizativa y de confianza pública (Selmini, 2005).

Estos escándalos y cuestiones de confianza pública también enfatizan la importancia de los recursos abiertamente políticos en las relaciones de dependencia del poder. La incompetencia de la Policía Nacional y del Ministerio Público Fiscal revelada en la inadecuada gestión del caso del pedófilo Mark Dutroux en 1996 fue un punto crítico para el cambio hacia el desarrollo de políticas de prevención integrada en Bélgica. Este escándalo movilizó al público en general, que desarrolló protestas en la calle y proveyó de apoyo político a los Gobiernos regionales y a los concejos municipales para desafiar la competencia de los ministerios de justicia y del interior, y plantear su creciente involucramiento en este campo político (Cartuyvels y Hebercht, 2002: 28-31). En Gran Bretaña el secuestro y homicidio de la niña Sarah Payne en el verano de 2000 generó una serie de protestas populares y de actos de justicia por mano propia a lo largo del país, incluyendo tres días de disturbios en el barrio de edificios de vivienda pública de Paulsgrove en Portsmouth (Edwards y Hughes, 2002). Que un evento como éste, aún cuando traumático, haya podido provocar tal respuesta, es un indicador de la

confianza precaria en las agencias policiales y de la justicia penal por parte del público en general. En este contexto, este nuevo estilo de gobierno es también considerado como un medio de reestablecer la autoridad de las agencias gubernamentales empoderando a los ciudadanos para participar más directamente en su propio gobierno, ya sea a través de incentivos para aceptar responsabilidades por su propia seguridad o a través de invitaciones para participar en los *partnerships* locales para la prevención y la seguridad. Es discutible que esto efectivamente se haya logrado o que, en cambio, se haya generado un nuevo conjunto de “dilemas estratégicos” y conflictos en torno a justificar la inclusión de ciertos segmentos del público y no otros (Edwards, 2002). La importancia, más en general, de la movilización popular para comprender las relaciones de intercambio reside en que aún cuando los ciudadanos (incluso aquellos representados a través de organizaciones del voluntariado) no tienen las capacidades legales, financieras, organizacionales y de producción de información que poseen las organizaciones estatales o comerciales, poseen recursos políticos que pueden ejercitar a través de las elecciones o de la acción directa en las calles para influenciar la orientación de las políticas públicas.

La utilización de estos recursos políticos por parte de los ciudadanos no debería, sin embargo, ser considerado sólo como una reacción a las acciones o inacciones de las autoridades estatales, ni como una búsqueda por forzar a estas autoridades a alterar su curso de acción. Más bien, el concepto de gobierno nos alerta de la existencia actual de múltiples públicos, con sus sentidos del orden, en competición entre sí (Johnston y Shearing, 2003). En estos términos, ciertos vecindarios y redes sociales particulares buscan activamente gobernarse a sí mismos, frecuentemente en oposición a los proyectos gubernamentales planteados por las autoridades soberanas, como se evidencia en, por ejemplo, el crecimiento del “vigilantismo”, el poder de las

organizaciones paramilitares, e incluso, de las organizaciones delictivas para establecer su propia regulación sobre territorios y poblaciones particulares. En estos términos, el gobierno es “biopolítico” ya que, a pesar de los recursos disponibles por parte de las autoridades estatales, deben siempre competir con estos otros actores que buscan “gobernar desde abajo” (Stenson, 2002, 2005).

El valor de alejarse de una concepción Estado-céntrica del gobierno reside en que estas cualidades relacionales del poder político pueden ser iluminadas más plenamente. Esto no significa negar los recursos sustanciales que las agencias estatales nacionales poseen para encarnar el interés “público” ni las relaciones asimétricas que tienen con otros actores subnacionales en el sector público, comercial y del voluntariado. Significa, sin embargo, insistir en la dependencia de aquellos a través de quienes deben gobernar aún del Gobierno nacional más autoritariamente orientado y en las constantes luchas en las que están involucrados proyectos soberanos alternativos nacidos de la sociedad civil. El cambiante balance de poder al interior de estas luchas por la soberanía y sus resultados diferentes justifican y hacen necesario un análisis comparativo acerca de qué se gobierna, por quién y en dónde.

Ámbito de los objetos

Estas relaciones de dependencia del poder producen nuevos objetos así como también nuevos lugares de gobierno. Las expresiones diversas “prevención del delito”, “seguridad comunitaria”, “reducción del delito y el desorden”, “prevención integrada”, “seguridad pública”, “ciudades seguras”, etc., no son etiquetas que compiten entre sí con respecto a la misma cosa. Aún cuando todas comparten un énfasis en la prevención y son expresiones de la necesidad de intervenciones diferentes a aquellas de la justicia penal, son empleadas para marcar diferencias importantes acerca de aquello que debe ser prevenido y en función de los intereses de quién.

En Gran Bretaña la emergencia de las estrategias de “seguridad comunitaria” a comienzos de los años 1990 significó una reacción contra una definición relativamente estrecha de inspiración policial acerca de aquello que debía ser prevenido (los delitos registrados) y cómo (medidas situacionales para reducir las oportunidades de realización de delitos específicos). Frente a esto, “seguridad comunitaria” identificó varias influencias ambientales sobre la percepción y experiencia de la seguridad (como los mercados locales de trabajo y vivienda, la provisión de oportunidades educativas y de uso del tiempo libre para los jóvenes, etc.) e involucró intervenciones más allá de la *expertise* de la policía (como esquemas de educación y capacitación, oportunidades laborales para jóvenes, mejoramiento de viviendas, etc.). El establecimiento de los *partnerships* locales para la reducción del delito y el desorden (CDRP) a partir de la Crime and Disorder Act de 1998 representa simultáneamente un retorno hacia una focalización relativamente estrecha en los delitos registrados y una innovación al focalizarse en el comportamiento, especialmente de los jóvenes, que puede no ser una conducta delictiva pero es, sin embargo, considerado “antisocial”. Esta focalización en las incivildades de los jóvenes y en las medidas orientadas a prevenir la reiteración delictiva ha eclipsado las intervenciones socialdemócratas en las estructuras locales de la desigualdad y la exclusión social que previamente habían sido impulsadas por ciertas autoridades municipales en Inglaterra y Gales (Hughes, 2002).

Mientras los objetos y métodos adoptados por los CDRP representan una política crecientemente estandarizada y orientada a nivel nacional, la proliferación de los contratos locales en Francia a partir de 1997 ha acentuado la diversidad local en la problematización de la seguridad local. Se ha sostenido que el éxito y la difusión de los contratos de seguridad es una consecuencia de su capacidad de adaptarse a diversas perspectivas políticas acerca del orden (de Maillard, 2005).

Es posible distinguir entre aquellos contratos cuya finalidad está vinculada a la preocupación socialdemócrata sobre la cohesión social, que se hacen eco de la orientación de los concejos locales de prevención del delito establecidos en los años 1980 luego del informe Bonne-maison y aquellos cuya finalidad es la de producir la “paz social”, enfatizando la promoción de estrategias policiales duras y agresivas. Para estos últimos, el objeto del gobierno es la seguridad, por lo que implican una estrategia más defensiva contra las amenazas externas o “el otro criminológico” (Garland, 1996). Para los primeros, la “tranquilidad pública” es preferida como una forma de definir la seguridad, como algo más amplio que la protección física, como una condición de la solidaridad que se ve amenazada, no por otros extraños, sino por el fracaso de enfrentar los problemas de desigualdad social en la sociedad francesa. Resulta en este sentido muy relevante que aquello que, es asegurado o tranquilizado, es la totalidad del público francés y no comunidades específicas o sub-secciones de *les citoyens*. Esto marca un contraste crítico aún más importante con la experiencia británica que reconoce formalmente comunidades específicas que pueden ser definidas tanto territorialmente (el vecindario y el distrito) como culturalmente (como la comunidad “afro-caribeña” o la comunidad “somali”, o la comunidad “musulmana”). En el contexto de la República francesa este tipo de identificación es considerada como una amenaza a las autoridades públicas. De allí el uso de una expresión referida al territorio, *proximité* (proximidad geográfica) para describir los nuevos espacios gobernables en los que los contratos de seguridad local deben ser implementados (de Maillard, 2005).

La articulación de la solidaridad a través, más que en contraposición a, las criminologías del otro, es un tema crecientemente medular en la política europea contemporánea. La transformación rápida y dramática de la “cultura del control” holandesa, de un modelo fundado en la tolerancia a otro fundado en el populismo punitivo, es considerado como un

estudio de caso ejemplar del “gobierno a través de la seguridad” (van Swaaningen, 2005). Ha sido central en este giro punitivo el ascenso del LPF (Lista Pim Fortuwin) nominado en función de su líder político carismático que construyó la base de su poder político entre los trabajadores blancos holandeses desocupados de Róterdam, focalizándose en el tema de la “vivibilidad” (*Leefbaarheid*). El LPF planteó una narrativa sobre la declinación de Holanda argumentando que su país se había transformado en “invivable” gracias a la tolerancia de las elites liberales hacia comunidades como los musulmanes del norte y el centro de África, que no comparten un compromiso con las normas y tradiciones holandesas. En el contexto holandés esta concepción de la seguridad como un problema nacido de la inmigración irregular creó un clima político más amplio de rechazo del racionalismo pragmático y liberal en función del cual las estrategias de control del delito holandesas han sido reconocidas tradicionalmente. Aún cuando previamente la “seguridad” significaba una política más bien socialdemócrata de renovación urbana, en el marco de unas “políticas de prevención integrada”, el LPF tuvo éxito capturando este término y re-articulándolo para que signifique un conjunto de amenazas externas muy amplio que va desde el terrorismo post 9/11 a la violencia en las calles, y nuevos objetos de control, específicamente las personas de las comunidades étnicas minoritarias en las calles (van Swaaningen, 2005).

Ámbito de aplicabilidad

Las políticas de seguridad en Holanda enfatizan el valor del enfoque geo-histórico en la criminología comparativa. La nueva y punitiva cultura del control tiene sus orígenes en el clima político local de Róterdam, una ciudad portuaria con una fuerza laboral no-especializada o semi-especializada luchando por enfrentar la competencia en el mercado mundial, mientras experimenta simultáneamente una inmigración a gran escala

(Swaaning, 2005). Estos ingredientes del movimiento político a favor del populismo punitivo son conocidas y están presentes en otras localidades europeas como, por ejemplo, en las bases del Frente Nacional en Marsella y en otras ciudades del sur de Francia y del Partido Nacional Británico, que ha alcanzado cierto éxito en las elecciones municipales en algunas de las ciudades desindustrializadas del norte de Inglaterra. Lo que es notable en el caso holandés, cuando se contrasta con el Frente Nacional y el Partido Nacional Británico, es el rápido éxito que el LPF ha tenido en la generalización de su construcción política de la seguridad desde Róterdam hacia otras ciudades holandesas a través del apoyo logrado en el electorado nacional ¿Cómo el LPF en Róterdam llegó a ser una fuerza tan innovadora en la política holandesa cuando los movimientos políticos comparables en localidades europeas similares han fracasado en alcanzar un impacto de dicha magnitud?

Nuestra idea es que dichas preguntas etiológicas pueden ser mejor abordadas investigando las relaciones necesarias y contingentes de la dependencia del poder y que podemos suponer que estas producen una diferenciación local en las políticas de seguridad. Aquí, el concepto de Massey (2004) de “geografía de la responsabilidad” es instructivo. Está identifica la construcción relacional del tiempo y lugar de manera tal que las localidades puede ser diferenciadas en términos de su responsabilidad en exportar, importar o resistir estrategias de gobierno alternativas. El estilo particular de Róterdam de gobernar a través de la seguridad, por ejemplo, ha tenido cierto éxito en la exportación del discurso de la *leefbaarheid* y las políticas duras a las que está asociado a otras localidades holandesas. En contraste, se ha señalado también que el Gobierno regional de Emilia-Romagna ha alcanzado un cierto grado de éxito en la exportación de una visión más socialdemócrata de las “ciudades seguras” (*citta sicura*) hacia otras localidades de Italia del norte y central, habiendo primeramente importado

está visión desde los criminólogos realistas de izquierda británicos y sus contactos académicos con la Universidad de Bolonia (Selmini, 2005). Dichos contrastes impugnan las perspectivas simplistas y homogeneizadoras sobre la dirección actual y futura de las políticas de seguridad en Europa pero son muy a menudo olvidados en las afirmaciones macroteóricas como la “doxa neoliberal” de un “estado penal” exportado *tout court* desde los Estados Unidos (Wacquant, 1999).

Comentarios finales

El redescubrimiento de la agencia política involucrado en la investigación geohistórica hace visible las luchas en curso por gobernar. Los resultados de estas luchas, iluminadas por la clase de criminología comparativa por la que estamos abogando, son una consecuencia de la diversidad de las trayectorias políticas, económicas y culturales de las ciudades europeas. Estas historias posicionan a estas ciudades diferentemente “dentro de un geometría de poder más amplia a nivel global” (Massey, 2004: 11), que distribuye varios recursos de gobierno asimétricamente. Para entender la innovación, emulación y resistencia en la transferencia de estrategias de control es necesario cuestionar estas geometrías de poder, tanto en términos de producción de más detalladas explicaciones etiológicas sobre cómo las políticas públicas se desplazan, como en el desarrollo de discursos normativos acerca de cómo se podría construir alternativamente la seguridad de las ciudades. □

Bibliografía

- Bauman, Z. (2004). *Modernity and its outcast*, Cambridge: Polity Press.
- Bayley, D.H. (1985). *Patterns of policing: a comparative international analysis*, New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Bennett, R.R. (2004). “Comparative criminology and criminal justice research:

- the state of our knowledge”, in: *Justice Quarterly*, 21(1), pp. 1-21.
- Bhaskar, R. (1979). *The possibility of naturalism*. Hassocks: Harvester.
- Cartuyvels, Y.; and P. Hebberecht (2002). “The Belgian federal security and crime prevention policy in the 1990s”, in: P. Hebberecht; and D. Duprez (eds.). *The prevention and security policies in Europe*, Brussels: VUB Brussels University Press, pp. 15-49.
- Clegg, S. (1989). *Frameworks of power*, London: Sage Publications.
- Crawford, A. (1997). *The local governance of crime: appeals to community and partnerships*, Oxford: Clarendon Press.
- , (ed.) (2002). *Crimea and insecurity: the governance of safety in Europe*, Cullompton: Willan.
- Criminal Justice (2004). Special Issues: “What Works in reducing crime? The Home Office Crime Reduction Programme”, in: *Criminal Justice*, 4(3), pp. 211-325.
- Defleur, L.B. (1970). *Delinquency in Argentina: a study of Cordoba's youth*, Pullman, WA: Washington State University Press.
- De Haan, W. (1992). “Universalism and relativism in critical criminology”, in: *The Critical Criminologist*, 14(4), pp. 1-2, 7-8.
- Edwards, A. (2002). “Learning from diversity: the strategic dilemmas of community-based crime control”, in: G. Hughes; and A. Edwards (eds.). *Crime control and community: the new politics of public safety*, Cullompton: Willan Publishing, pp. 140-166.
- ; and P. Gill (2003). “After transnational organised crime: the politics of public safety”, in: A. Edwards; y P. Gill (eds.). *Transnational organised crime: perspectives on global security*, London: Routledge, pp. 264-281.
- ; and G. Hughes (2002). “Introduction: the community governance of crime control”, en: G. Hughes; y A. Edwards (eds.). *Crime control and community: the new politics of public safety*, Cullompton: William, pp. 1-19.
- Garland, D. (1996). “The limits of the sovereign State: strategies for crime control in contemporary society”, in: *British Journal of Criminology*, 36(4), pp. 445-471.
- , (2001). *Culture of control: crime and social order in contemporary society*, Oxford: Oxford University Press.
- Gottfredson, M.R.; and T. Hirschi (1990). *A general theory of crime*, Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Hebberecht, P. (2005). “The federal prevention policy and local governance of safety and security in Belgium”, unpublished paper.
- ; y D. Duprez (eds.) (2002). *The prevention and security policies in Europe*, Brussels: Brussels University Press.
- Hughes, G. (1998). *Understanding crime prevention: late modernity, risk and social control*, Buckingham: Open University Press.
- , (2002). “Crime and disorder partnerships: the future of community safety”, in: G. Hughes; E. McLaughlin; and J. Muncie (eds.). *Crime prevention and community safety: new directions*, London: Sage Publications, pp. 123-141.
- , (2004). “Straddling adaptation and denial? Crime and disorder reduction partnerships in England and Wales”, in: *Cambrian Law Journal*, 35, pp.1-25.
- , (forthcoming) “The politics of safety and problem of “the stranger”, in: A. Brannigan; and G. Pavlich (eds.). *Adventures in the sociologies of law: papers prepared in honor of W.G. Carson*.
- ; and Edwards (eds.) (2002). *Crime control and community: the new politics of public safety*, Cullompton: Willan.
- , E. McLaughlin; and J. Muncie (2002). “Teetering on the edge: the futures of crime control and community safety”, in: G. Hughes; E. McLaughlin; and J.

- Muncie (eds.). *Crime prevention and community safety: new directions*, London: Sage Publications, pp. 318-340.
- Johnston, L.; and C. Shearing (2003). *Governing security: explorations in policing and justice*, London: Routledge.
- LaFree, G.; and E.L. Pick (1996). "Cross-national effects of development, distributional and demographic variables on crime: a review and analysis", in: *International Annals of Criminology*, 24, pp. 213-236.
- Latour, B. (1986). "The powers of association", in: J. Law (ed.). *Power, action and belief: a new sociology of knowledge?*, London: Routledge & Kegan Paul.
- , (1993). *We have never been modern*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- , (2004). "A dialog on actor network theory", in: C. Avgeron; C.U. Ciborra; and F.F. Land (eds.). *The social study of ICT*, Oxford: Oxford University Press.
- Loader, I. (2004). "Policing securitisation and democratisation in Europe", in: T. Newburn; and R. Sparks (eds.). *Criminal justice and political cultures: national and international dimensions of crime control*, Cullompton: Willan Publishing, pp. 49-79.
- Lodge, J. (2002). "Freedom, security and justice: Pillar III and protecting the "internal Acquis", in: A. Crawford (ed.). *Crime and insecurity: the governance of safety in Europe*, Cullompton: William Publishing, pp. 102-134.
- Lynch, M.J.; and W.B. Groves (1995). "In defense of comparative theory: a critique of general theory and rational man", in: F. Adler; and W. Laufer (eds.). *The legacy of anomie theory: advances in criminological theory*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Maillard, J. (2005). "The governance of safety in France: Is there anybody in charge?", in: *Theoretical Criminology*, vol. 9, num. 3, pp. 345-363.
- McLaughlin, E. (1992). "The democratic deficit: European Union and the accountability of the British police", in: *British Journal of Criminology*, 32(4), pp. 473-487.
- Marx, K. (1857/1973). *Grundrisse*, Harmondsworth: Penguin.
- Massey, D. (2004). "Geographies of responsibility", in: *Geografiska Annaler*, 86(1), pp. 5-18.
- Mayhew, P.; and J.J.M. van Dijk (1997). *Criminal victimisation in eleven industrialised countries: key findings from the 1996 international crime victimisation survey*, The Hague: Ministry of Justice, Department of Crime Prevention.
- Melossi, D. (1994). "The 'economy' of illegalities: normal crimes, elites, and social control in comparative analysis", in: D. Nelken (ed.). *The futures of criminology*, London: Sage Publications, pp. 202-219.
- Mustofa, M. (1996). "The sociocultural approach in controlling violent crime: a case study of the Siri in buginese-makasarese community", in: R. Heiner (ed.). *Criminology: a cross-cultural perspective*, New York: West Publishing Co.
- Nadelmann, E. (1993). *Cops across borders: the internationalization of US criminal law enforcement*, University Park, PN: Pennsylvania State University Press.
- Nelken, D. (1994). "Whom can you trust? The future of comparative criminology", in: D. Nelken (ed.). *The futures of criminology*, London: Sage Publications, pp. 220-243.
- O'Malley, P. (1992). "Risk, power and crime prevention", in: *Economy and Society*, 21(3), pp. 252-275.
- , (2004). *Risk, uncertainty and government*, London: Glass-house Press.
- Park, P. (1988). "Toward an emancipatory sociology: abandoning universalism for true indigenization", in: *International Sociology*, 3(2), pp.161-170.
- Pavarini, M. (1994). "Is criminology worth saving?", in: D. Nelken (ed.).

- The futures of criminology*, London: Sage Publications, pp. 43-62.
- Petrosino, A.; D. Farrington; D. Weisburd; and L.W. Sherman (2000). "Proposal for a Campbell Criminal Justice Group", paper delivered to the Meeting of the Campbell Collaboration, University of Pennsylvania, feb.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Rose, R. (1993). *Lesson-drawing in public policy: a guide to learning across time and space*, Chatham, NJ: Chatham House.
- Ruggiero, V.; N. South; and I. Taylor (eds.) (1998). *The new European criminology: crime and social order in Europe*, London: Routledge.
- Sayer, A. (2000). *Realism and social science*, London: Sage Publications.
- Sherman, L., et. al. (1997). *Preventing crime: what works, what doesn't and what's promising (Office of Justice Programs Research Report)*, Washington, DC: US Department of Justice.
- Selmini, R. (2005). "Towards citta sicure? Political action and institutional conflict in contemporary preventive and safety policies in Italy", in: *Theoretical Criminology*, vol. 9, num. 3, pp. 307-323.
- Smandych, R. (ed.) (1999). *Governable places: studies in the governmentality and crime control*, Aldershot: Dartmouth.
- Stenson, K. (2002). "Community safety in Middle England, the local polities of crime control", in: G. Hughes; y A. Edwards (eds.). *Crime control and community; the new polities of public safety*, Cullompton: Willan, pp. 109-139.
- ; (2005). "Sovereignty, biopolitics and the local government of crime in Birtain", in: *Theoretical Criminology*, vol. 9, num. 3, pp. 265-287.
- ; y A. Edwards (2004). "Policy transfer in local crime control: beyond naive emulation", in: T. Newburn; and R. Sparks (eds.). *Criminal justice and political cultures: national and international dimensions of crime control*, Cullompton: Willan Publishing, pp. 209-233.
- Sztompka, P. (1990). "Conceptual frameworks in comparative inquiry: divergent or convergent", in: M. Albrow; and E. King (eds.). *Globalization, knowledge an society*, London: Sage Publications.
- Tokoro, K. (1983). "Japan", in: E.H. Johnson (ed.). *International handbook of contemporary developments in criminology: Europe, Africa, the Middle East and Asia*, Westport, CT: Greenwood Press.
- Van Swaaningen, R. (2005). "Public safety and the management of fear", in: *Theoretical Criminology*, vol. 9, num. 3, pp. 289-305.
- Wackquant, L. (1999). "How penal common sense comes to Europeans: notes on the transatlantic diffusion of the neo-liberal doxa", in: *European Societies*, 1(3), pp. 319-352.
- Willis, C.L.; T.D. Evans; and R.L. LaGrange (1999). "Down home" criminology: the place of indigenous theories of crime", en: *Journal of Crime Justice*, 27(3), pp. 227-238.
- Young, J. (2003a). *Plenary address at the Annual Meeting of the British Society of Criminology*, University of Wales at Bangor, jul.
- , (2003b). "Searching for a new criminology of everyday life: a review of the 'culture of control' by David Garland", in: *British Journal of Criminology*, 43(1), pp. 228-243.

La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo

Prevention: strategies, models and definitions in the european context

■ Rossella Selmini

Fecha de recepción: Octubre 2008

Fecha de aceptación y versión final: Diciembre 2008

Resumen

En este artículo se recorre el discurso sobre la prevención puesto en marcha en el contexto europeo en los últimos decenios del siglo pasado. En primer lugar, se reconstruye la evolución del concepto de prevención y su pasaje de un ambiente estrictamente penal al contexto más amplio de las políticas públicas (prevalentemente locales) evidenciando cómo, en este pasaje, la prevención se dilata y supera sus confines tradicionales tanto en el discurso científico como en las prácticas cotidianas, deviniendo así en un concepto científicamente vago, pero políticamente muy conveniente. Por otro lado, son reconstruidos los intentos, frecuentemente insatisfactorios, de clasificar la prevención en diversas tipologías, que continúan, sin embargo, sobreponiéndose conceptualmente y compitiendo científicamente. La segunda parte del artículo analiza, en una perspectiva comparada, los modelos de prevención que se han difundido en algunos contextos europeos, con particular atención al contexto italiano. Este análisis muestra como existe en la actualidad un discurso —tanto científico como político— a nivel europeo sobre la prevención en el que— no obstante las adaptaciones a los diversos contextos culturales y jurídicos— emergen algunas tendencias comunes. Entre ellas, las más significativas son el cambio y redimensión conceptual de los aspectos claves de la prevención social y su forma de plegarse al esquema de corto plazo típico de la prevención situacional, la emergencia de una idea de prevención orientada hacia la eficacia de las medidas y una nueva alianza entre prevención situacional y prevención precoz (*early prevention*), que se presentan conjuntamente como la prevención tout court, eficaz en todo contexto y para cualquier tipo de problema.

Palabras clave: Europa, prevención social, prevención situacional, “prevención eficaz”.

Abstract

In this article, the author goes through the discourse about prevention set in motion in the European context in the last decades of the past century. In the first place, the evolution of the concept of prevention and its passage from a strictly penal environment to the more broad context of public policy (mainly local) is reconstructed, putting into evidence how, in this passage, the prevention is dilated and surpasses its traditional boundaries both in the scientific discourse as in the day to day practices, thus becoming a scientifically vague concept, but very convenient politically. On the other hand, the frequently unsatisfactory attempts at classifying prevention in diverse typologies are reconstructed even though they continue conceptually imposing themselves and competing scientifically.

The second part of the article analyzes, in a compared perspective, the models of prevention that have been put forward in some European contexts, with particular attention to the Italian context. This analysis shows how in our times there exists a discourse —both scientific and political— at a European level about the prevention in which, however the adaptations to the diverse cultural and law contexts, some common tendencies arise. Among them, the most significant ones are the change and conceptual re-dimensioning of the key aspects of social prevention and their way of adhering to the typical short-term scheme of situational prevention, the emergence of an idea of prevention oriented towards the efficacy of the measures and a new alliance between situational prevention and early prevention, that are presented jointly as a *tout court* prevention, effective in all contexts and for all kinds of problems.

Key words: Europe, social prevention, situational prevention, “effective prevention”.

Introducción

El concepto de prevención representa desde hace siglos un elemento esencial del discurso sobre la criminalidad. A los modelos preventivos tradicionales, estrictamente anclados en la función de la pena y pertenecientes al campo de la ciencia y de las disciplinas penales, se ha agregado, desde hace algunas décadas en muchas democracias occidentales, una idea distinta de prevención, cuya característica principal es la de haberse colocado, al menos en buena parte, fuera del sistema penal.

En Europa, este movimiento —cultural y político— hacia nuevas estrategias de prevención ha producido una amplia literatura criminológica —sobre todo en inglés—, ha

llevado al desarrollo de nuevas prácticas preventivas, y ha impuesto el tema de la prevención en el discurso político sobre la seguridad y en la agenda política de numerosos gobiernos locales y nacionales.

Esta búsqueda de nuevas estrategias a menudo ha sido entendida como una consecuencia del movimiento crítico hacia la eficacia de los distintos instrumentos penales, muchas veces definido en el contexto angloamericano como *nothing works*. El hecho de que las medidas tradicionales —tanto disuasivas como rehabilitativas— no hayan demostrado ser eficaces¹ en contrastar el crecimiento de la criminalidad y de la tasa de encarcela-

¹ “¿Si las medidas tradicionales de control de la criminalidad no son ni económicas ni eficaces, cuáles son las alternativas?” (Rosenbaum, Lurigio y Davis, 1998: 6). Las características de “novedad” y de “alternatividad” de estas nuevas estrategias son, como se verá, bastante opinables.

miento habría conllevado la búsqueda de nuevas estrategias y, consecuentemente, de nuevos actores y nuevos contextos para la realización de actividades preventivas.

La así llamada “nueva prevención” (Robert, 1991) —para utilizar un término común sobre todo en Francia e Italia y mucho menos en otros países europeos— sería entonces el producto de una crisis del sistema de la justicia penal y, más en general, de las formas de reestructuración de la soberanía estatal, que comporta una transformación completa de las estrategias y de los mecanismos de control de la criminalidad (Crawford, 1997; Garland, 2001; Nelken, 2002).

El concepto de prevención pues, se ha extendido, volviéndose, por un lado, una actividad que se refiere a muchos sujetos —instituciones y ciudadanos comunes— y por el otro, un componente integrante e inseparable de las políticas de seguridad². En la “nueva” prevención encontramos hoy una gama articulada de medidas e intervenciones dirigidas tanto a la reducción de los fenómenos criminales en sentido estricto como a la reducción de la percepción de inseguridad o, en un sentido todavía más amplio, al aumento de la seguridad social.

Esta difusión de prácticas, estrategias, actividades, actualmente definidas como “preventivas”, ha hecho al concepto de prevención extremadamente nebuloso. Al mismo tiempo, no obstante y tal vez gracias a su confusión, este concepto se difunde en varios contextos,

2 También éstas entendidas en una nueva y más amplia acepción, que va más allá del concepto tradicional de “orden y seguridad pública” y que puede hoy entenderse como un conjunto de programas y acciones con diferentes fines, entre los cuales la prevención del delito así como la producción de seguridad social y el contraste a las varias formas de “desorden urbano” a través del uso de distintos instrumentos —muchas veces administrativos— y con un *focus* decididamente local. Para un análisis profundizado de las políticas de seguridad en el marco de las políticas públicas europeas, ver Recasens Brunet (2007).

se inserta en diferentes sectores de las políticas públicas y se impone decididamente en el discurso político y administrativo.

De estas nuevas formas de prevención —objeto central de este ensayo— se verán, en las páginas siguientes, definiciones, características y tipologías. Me limitaré, obviamente, a un análisis general de las definiciones más comunes y a la descripción de las tipologías hoy más difundidas en el contexto europeo.

Aparte de estos aspectos, intentaré reconstruir los modelos preventivos que se han afirmado en Europa en el curso de estas últimas décadas, sus características salientes y sus intersecciones. Por último, señalaré algunos cambios significativos en curso en el panorama europeo.

¿Presupone la “nueva” prevención nuevas teorías interpretativas de la criminalidad?

Dado que cada respuesta a los problemas de la criminalidad presupone una interpretación de la criminalidad misma, resulta útil hacerse algunas preguntas preliminares. Antes de todo, si las soluciones individuadas son efectivamente “nuevas” (lo que, como veremos, no debe darse por descontado), ¿se desarrollan a partir de una diferente —nueva— idea de los fenómenos de la criminalidad, de un diferente modo de interpretarlos y comprenderlos?

El análisis de las distintas actividades llevadas a cabo en diferentes países en estas décadas³ demuestra que las “nuevas” formas de la prevención reflejan interpretaciones, análisis, explicaciones y construcciones de los fenómenos criminales más bien tradicionales y de todas formas, consolidadas en el pensamiento criminológico contemporáneo.

Lo que resulta “nuevo” son dos aspectos en particular. Por un lado, la tendencia a utilizar

3 Entre los compendios más interesantes de programas preventivos en Europa, aquí se han señalado sobretodo Hebberecht y Sack (1997), Dupréz y Hebberecht [2001]. Para Europa y América del Norte, ver Graham y Bennet (1995).

de manera combinada diferentes interpretaciones del fenómeno criminal, insertando, al interior de un mismo programa preventivo, medidas que reflejan ideas diversas de la criminalidad misma. El concepto, hoy en día muy de moda, de “prevención integrada” evidencia justamente la unión estrecha de intervenciones que se remontan a diferentes racionalidades criminológicas.

Si la prevención puede ser entendida, según una de las más recientes definiciones, como la interrupción del mecanismo que produce un evento delictivo (Ekblom, 1996; Pease, 1997: 963), tal mecanismo causal puede ser reconducido a tres elementos de fondo: la estructura, la motivación individual y las circunstancias.

En la perspectiva estructural, la criminalidad es el producto de condiciones sociales y económicas y la prevención se entiende entonces como actividad que incide sobre tales causas de fondo. Cuando, por otro lado, se entiende el delito como producto de las propensiones humanas, la prevención se concentra en la intervención individual, de modo que se debe detener, controlar o rehabilitar a los autores reales o potenciales. En fin, en base a la tercera perspectiva, se dice que la prevención pueda llevarse adelante a través de una intervención sobre el contexto, físico y social o, más bien, sobre las situaciones y que la criminalidad (algunas formas de criminalidad) son entonces el resultado de una serie de circunstancias y oportunidades.

Estas tres grandes perspectivas de fondo de interpretación de los fenómenos criminales se articulan en una serie de teorías o, más simplemente, de enfoques interpretativos, que constituyen hoy el marco de referencia de las medidas de prevención y de las políticas de seguridad. Junto a teorías de gran relieve en la historia de la criminología moderna—desde la Escuela de Chicago hasta las teorías de la anomia de Merton, y en particular la privación relativa, y a la tentativa, por ejemplo, de combinar esta última con las teorías del etiquetamiento en el realismo criminológico

de izquierda inglés (Young, 1992)— encontramos enfoques de distinto valor científico que, utilizando la definición eficaz de Garland (1996) podríamos llamar “criminologías de la vida cotidiana”⁴.

Aquí es necesario recordar que en este eclecticismo criminológico se evidencia igualmente un progresivo alejamiento de las cuestiones etiológicas, estructurales, sociales y normativas, produciéndose un desplazamiento hacia las situaciones, los contextos en riesgo y sus potencialidades en la generación o inhibición del riesgo (Hope y Sparks, 2000). En otras palabras: una creciente relevancia de las teorías de las oportunidades en detrimento de las teorías de impostación motivacional o estructural.

También es importante recordar que esta estricta conexión entre teorías de la criminalidad y técnicas de la prevención se traduce, en la realidad cotidiana, en una especie de vicio metodológico en el plano conceptual y operativo. Entre los operadores del sector y en el ámbito de las nuevas políticas de seguridad, en efecto, se concentra aún más la atención sobre la solución y la intervención, hasta el punto en que la práctica guía a la teoría y el análisis de la complejidad del fenómeno se pierde y desvanece en la eficacia de la medida. Este hecho es particularmente cierto en el caso de la prevención situacional: una variedad de prácticas que se refuerzan y se auto-legitiman

4 La definición de “criminologías de la vida cotidiana”, elaborada por Garland (1996: 540 ss.) resume de manera muy eficaz un conjunto de discursos criminológicos en donde, a lado de las teorías de las oportunidades, encontramos enfoques de la cuestión criminal de sentido común, como la famosa Broken Windows Theory y el amplio filón de las teorías de las actividades rutinarias. Lo que une este conjunto de enfoques es la idea de que “la criminalidad es un aspecto usual y normal de la sociedad moderna. Se trata de un evento —o más bien de un conjunto de eventos— que no requiere ninguna motivación o predisposición especial, ninguna patología o anormalidad, y que está inscripto en la rutina de la vida económica y social contemporánea” (Garland, 1996: 450).

en las teorías de donde provienen —las de las oportunidades— a tal punto de crear un conjunto, a veces inextricable, de praxis y teoría (Hope y Sparks, 2000: 177).

Este vicio metodológico es también el producto de la extrema “politicidad” de las medidas de nueva prevención. Una vez fuera del ámbito penal, el discurso sobre la criminalidad se vuelve siempre más político y administrativo, es decir ligado a interpretaciones y visiones del mundo, a formas del gobierno y de la administración de la ciudad, a estrategias de responsabilización de nuevos actores, a conflictos institucionales, a disponibilidades presupuestarias de los organismos públicos. La prevención como entidad político-administrativa recalca los componentes de pragmatismo, el eclecticismo, la tendencia al reduccionismo de la complejidad y al mismo tiempo borra cada vez más las fronteras entre las políticas preventivas y las otras políticas públicas dirigidas al gobierno urbano. Se vuelve cada vez más condicionada por objetivos que no son necesariamente la reducción de la criminalidad, sino el producto del conflicto político y de las exigencias administrativas (Hope, 2002).

Una definición de “nueva” prevención

Según una de las definiciones todavía más difundidas y compartidas (Robert, 1991: 14), sobretudo en Francia e Italia, la “nueva” prevención es el conjunto de las estrategias dirigidas a disminuir la frecuencia de ciertos comportamientos, sean estos considerados punibles o no por la ley penal, a través del uso de instrumentos diversos de aquellos penales. La diferencia respecto al sistema penal consiste en que, al modelo conceptual pasivo e indirecto de la prevención penal, se contraponen una forma de prevención directa y pro-activa. En segundo lugar, esto significa que los sujetos responsables de la prevención cambian de manera radical: no ya —o por lo menos no sólo— los órganos penales del Estado,

sino nuevos actores como, por ejemplo, los entes locales, los servicios sociales, el voluntariado, las empresas privadas, los ciudadanos comunes.

La separación de las agencias penales requiere una aclaración: se sostiene en efecto que, mientras la policía representa una institución que puede —y aun debe⁵— adoptar a pleno título estrategias preventivas, estarían excluidas, según algunos (van Dijck y de Ward, 1991: 483) las agencias encargadas de investigar los delitos, el aparato judicial y el sistema sancionatorio⁶.

Junto a los promotores, también los destinatarios principales de la prevención son los que cambian: ya no solamente los autores, sino también las víctimas, reales o potenciales o, en sentido todavía más general, la comunidad entera.

En fin, cambian también las modalidades con las cuales los sujetos responsables deben operar concretamente: la nueva prevención, en efecto, al contrario de las políticas preventivas penales, privilegia intervenciones conducidas —a través de varias formas de colaboración— por más sujetos y, sobretudo, debe ser capaz de acercar a promotores y destinatarios de las intervenciones. Se dirige, en efecto, en la mayor parte de los casos, a problemas locales, con soluciones locales.

Clasificaciones de la prevención

En las últimas tres décadas se ha hecho un esfuerzo considerable para llegar a una defi-

5 Haciendo referencia a aquella prefiguración de nuevos modelos de la actividad de policía donde la prevención no es más el objetivo de una función especializada, sino una filosofía de fondo, transversal en su funcionamiento (Crawford, 1997: 26-28).

6 Sobre el rol de la policía en la prevención, ver también Berkmoes y Bourdoux (1986), mientras para el espacio que algunos instrumentos de justicia informal —como la mediación y la compensación— podrían encontrar en los programas preventivos, ver Robert (1991, 14).

nición conceptual rigurosa de la prevención y para lograr una clasificación satisfactoria del conjunto de las acciones que pueden ser englobadas en ella. Sin embargo, como veremos, estas tentativas han conllevado a menudo a soluciones poco satisfactorias y, según muchos, la prevención continúa siendo un concepto vago y nebuloso.

Una de las distinciones entre las varias acciones preventivas, que más ha tenido éxito es aquella entre acciones de prevención primaria, secundaria y terciaria. La primera está dirigida a eliminar o reducir las condiciones criminógenas presentes en un contexto físico o social, cuando todavía no se han manifestado señales de peligro. La segunda comprende todas las medidas dirigidas a grupos en riesgo delictivo. La tercera interviene cuando un evento criminal ya ha sido cometido, para prevenir ulteriores recaídas (Brantingham y Faust, 1976). Esta distinción originaria ha sido enriquecida por van Dijck y de Ward (1991), quienes introducen, además de los autores, dos aspectos nuevos: las víctimas del delito y el contexto en el cual se interviene. Se ha llegado así a individuar un esquema más complejo que distingue entre acciones preventivas primarias, secundarias y terciarias que son orientadas a las víctimas, a los autores o al contexto. En el mismo sentido Lavrakas (1995) ha individualizado un esquema en el cual los tres niveles de prevención se entrecruzan con cuatro “contextos operativos”: los individuos, las viviendas, el barrio y la sociedad.

Recientemente, la distinción originaria entre prevención primaria, secundaria y terciaria ha sido criticada desde distintos puntos de vista. Poco útil, según algunos, en el plano operativo (Ekblom, 1996: 1; Graham y Bennet, 1995: 6), según otros es criticable también en el plano teórico, pues hace referencia a modelos conceptuales dirigidos a intervenir en las patologías físicas y no sobre la criminalidad (Tonry y Farrington, 1995: 2). Para estos estudiosos, las políticas preventivas deberían concentrarse en cambio sobre la diferencia que existe entre

los distintos delitos, autores, razones que llevan al acto delictivo y así dividirse en prevención situacional, prevención del desarrollo y prevención comunitaria.

Siempre en el intento de superar la división entre prevención primaria, secundaria y terciaria, algunos autores han propuesto clasificaciones diferentes, que sin embargo han tenido menos éxito que aquella recién mencionada. Sobre la base de un análisis de los programas preventivos realizados en Bélgica en los años 80, Welgrave y De Cauter (1986) analizan críticamente una clasificación basada en la distinción entre los momentos en los que interviene la acción preventiva (antes, durante o después del evento indeseado), el *focus* de la intervención preventiva (los comportamientos de los sujetos o la modificación del contexto social) y la orientación defensiva (sobre los síntomas) u ofensivo (sobre las causas).

Ekblom (1996) partiendo de su definición sintética de prevención —como intervención en el mecanismo que produce un acto delictivo— individualiza causas próximas y causas remotas del acto mismo y distingue entre métodos preventivos que inciden en algunos elementos de las causas próximas (alterándolos, removiéndolos o eliminándolos) o en las motivaciones del autor potencial del reato. Tales motivaciones pueden ser “corregidas” con una intervención precoz en el sujeto o en las circunstancias de su vida actual.

Evidentemente, todas estas hipótesis de clasificación retoman las tres perspectivas de fondo sobre la interpretación de la criminalidad a las cuales he hecho referencia en el inicio de este párrafo y se distinguen por acentuar una u otra de ellas; por ejemplo, aquella estructural en detrimento de aquella sobre las circunstancias, o por la prevalencia acordada al momento en que la prevención interviene, o a los destinatarios.

Sin embargo, estas clasificaciones presentan elementos insatisfactorios. En primer lugar porque, en muchos casos, existe un área gris de superposición entre medidas que teóricamente pueden ser englobadas en distintos enfoques.

Además, muchas de las intervenciones orientadas al autor son también intervenciones orientadas a la víctima (una ambigüedad que nace de la dificultad conceptual de distinguir entre prevención de la criminalidad y prevención de la victimización), o bien, existen medidas que son difíciles de ser ubicadas en estas categorías. Por razones de síntesis y simplificación, en los párrafos siguientes nos detendremos sobre la prevención situacional, la prevención social y comunitaria y, en fin, sobre la prevención del desarrollo⁷.

En la literatura científica y en la práctica de la prevención de los últimos veinte años en Europa, estas cuatro categorías han sido a menudo mezcladas y diversamente enfatizadas en los distintos contextos europeos. Mientras la Europa del Sur, bajo la influencia de un modelo francés de prevención, ha acen tuado, por lo menos hasta algún tiempo atrás, la prevención social y comunitaria; en el contexto inglés se ha dado siempre más relevancia a la prevención situacional y el conjunto de las medidas de carácter social y comunitario han confluído en el concepto de *community safety* (Crawford, 1997). Como ya se ha dicho, sin embargo, esta distinción es ahora más imprecisa que en el pasado y creo que se puede reconocer una homogeneización a nivel europeo en el discurso y en las prácticas preventivas, donde sobresalen la extrema relevancia de la prevención situacional y la declinación —¿o el cambio?— de la prevención social. Antes de entrar en el análisis de estos aspectos, puede ser útil recorrer las características salientes de estas cuatro tipologías preventivas.

La prevención situacional

La idea de que intervenir en el contexto —aunque con pequeñas modificaciones— puede tener un efecto reductor sobre los fenó-

7 Prevención del desarrollo es la insatisfactoria traducción al español de *developmental crime prevention*, sobre la cual volveremos más adelante.

menos delictivos o sobre la victimización, está en la base de la prevención situacional. El marco teórico de referencia de esta estrategia preventiva es aquél —mencionado precedentemente— de las teorías de las oportunidades, entendiéndolas aquí como un conjunto de varios enfoques de la “vida cotidiana” que van desde la teoría de la elección racional hasta la *broken windows theory*.

La prevención situacional parte, en efecto, del presupuesto de que la criminalidad no es el fruto de una predisposición individual, sino de factores que crean o favorecen las oportunidades delictivas (costumbres y estilos de vida de las potenciales víctimas, características físicas del ambiente, ausencia de controles) y de autores racionalmente motivados (Clarke, 1983). A su interior encontramos una serie de medidas dirigidas a formas específicas de criminalidad, que implican la gestión, la configuración, la manipulación del contexto ambiental, de la manera más sistemática y continuada posible, de modo de reducir las oportunidades y aumentar los riesgos para el promedio de los potenciales autores (Clarke, 1997: 4).

Ronald Clarke el más famoso sostenedor de la prevención situacional —además de teórico de las oportunidades— ha resaltado en varias ocasiones cómo la prevención situacional ha representado, en contraste con aquella que él define como “criminología convencional” una verdadera revolución en el ámbito criminológico⁸:

8 No obstante este énfasis sobre la “novedad” de las medidas de prevención situacional —se ha observado (Garland, 2000: 5) tanto la hipótesis teórica como algunas medidas de este género— ya habían sido propuestas como alternativas a las medidas penales tradicionales. Enrico Ferri al inicio del 1900, propuso una serie de “sustitutivos penales” que evidenciaban ya la utilidad de intervenir sobre el contexto y las circunstancias en detrimento de las motivaciones del autor; así como algunos dispositivos preventivos similares a aquellos sobre los cuales hoy se insiste, por ejemplo, la iluminación y el uso de protecciones físicas para las viviendas.

Partiendo del análisis de las circunstancias que dan lugar a formas específicas de delito, introduce discretos cambios manageriales y ambientales para reducir las oportunidades de que estos delitos ocurran. Por lo tanto, se focaliza en el escenario del delito más que sobre aquellos que cometen actos delictivos. Busca impedir la ocurrencia del delito más que detectar y sancionar a los ofensores. No busca eliminar las tendencias delictivas a través del mejoramiento de la sociedad o sus instituciones sino meramente hacer las acciones delictivas menos atractivas para los delinquentes (Clarke, 1997: 2).

La literatura sobre la prevención situacional es vastísima y no es mi intención aquí entrar en el detalle de cuestiones ya muy conocidas. Quisiera remarcar sólo algunos puntos. El primero tiene que ver con la clasificación de las tipologías de prevención situacional. A partir de una idea originaria que subdividía las tipologías preventivas en tres categorías (Clarke, 1995: 108) —medidas que aumentan las dificultades para el autor potencial, medidas que aumentan el riesgo, medidas que vuelven imposible o reducen fuertemente las ventajas de la acción delictiva— hoy encontramos una clasificación mucho más extensa.

Las categorías se han ampliado hasta comprender también las “medidas que remueven las justificaciones” y las “medidas que reducen las provocaciones”, llegando así a una serie de 25 tipologías diversas (Clarke, 2005: 47). En esta ampliación —que implica también recurrir a racionalidades criminológicas, como la teoría de las técnicas de neutralización, distintas de las teorías de las oportunidades— parece clara la tentativa de sostener y proponer una categoría general de prevención, que pueda imponerse como la única forma preventiva completa a disposición de los sistemas de control de la criminalidad.

Y no sólo eso: recientemente, Clarke ha extendido también el ámbito de aplicabilidad de las estrategias de prevención situacional a delitos de naturaleza muy distinta de aquellos comunes, como los actos de terrorismo (Clarke y Newman, 2006), confirmando una

tendencia que hace de la prevención situacional no una de las estrategias preventivas disponibles sino “la” estrategia por excelencia.

La prevención social

La prevención social comprende todas las medidas orientadas a eliminar o reducir los factores criminógenos. Esta se basa en una teoría etiológica de la criminalidad y se propone entonces intervenir sobre las causas sociales a través de programas de intervención de carácter general (Robert, 1991: 16), en grado de intervenir o modificar las motivaciones que empujan hacia la criminalidad (Gilling, 1997: 5). Al contrario de la prevención situacional, en esta estrategia vuelve al centro el autor del delito y su predisposición individual a la criminalidad, pero resalta sobretodo el contexto social general en el cual nace el delito, entendido aquí no como “situación contingente” sino como conjunto de condiciones sociales, económicas, culturales que crean un ambiente favorable al desarrollo de las motivaciones delictivas.

La prevención social del delito busca cambiar las motivaciones delictivas que son percibidas como algo que reside en las personas más que en las cosas, en el ambiente social... Busca alcanzar esto a través de medidas típicas de la política social como políticas de vivienda, educación y tratamiento sanitario con respecto al alcohol y el delito; política familiar y educativa, trabajo para los jóvenes y políticas de empleo (Gilling, 1997: 5-6).

Según algunos, la prevención social, entonces, nos es una acción específica o una de las numerosas modalidades de prevención, sino una política global orientada al bienestar social que atraviesa todos los sectores de las políticas administrativas (Walgrave y de Cauter, 1986; Peyre, 1986; Graham y Bennet, 1995; Knepper, 2007). Según otros, de manera más específica, la prevención —definida como social-comuni-

taria⁹— se distinguiría en cambio de las políticas sociales más generales pues ella estaría dirigida a poblaciones o a áreas urbanas particulares, o a individuos específicos (Pitch, 2006: 128).

Tonry y Farrington (1995), en su reseña exhaustiva de estrategias preventivas, rechazan esta visión amplia y, con la intención de ser más claros, separan la prevención social en dos filones: uno relativo a las motivaciones individuales y el otro relativo al contexto social. En este modo la “prevención social” desaparece y se distingue en las estrategias hacia el autor potencial (la llamada *development prevention*) y en las medidas basadas en la transformación de las condiciones sociales de la comunidad (la llamada *community crime prevention*)

La prevención comunitaria

El involucramiento de la comunidad —en los varios significados que este término puede tener— aparece hoy como un discurso clave en la nueva prevención y en las políticas de seguridad en general. En la vasta literatura sobre esta estrategia preventiva, confirmando la dificultad de su correcta definición, se utilizan términos diferentes, que a veces designan fenómenos sociales muy diversos. Se habla, en la terminología anglo-americana, de *local governance of crime*, pero también de estrategias orientadas a “sostener el capital social y valorizar la eficacia colectiva”, a la “cohesión social”, a la “revitalización de los barrios” o, en fin, a la “renovación civil” (Carson, 2007: 712).

Como es sabido, el involucramiento de la comunidad en el control de la criminalidad es una cuestión compleja y puede ser considerada desde varias perspectivas: por un lado, la comunidad puede ser un actor, un lugar, o

9 Evidenciando, en esta definición, una ulterior superposición entre dos de las estrategias preventivas que aquí tratamos separadamente, ulterior confirmación de la labilidad de las fronteras entre distintas definiciones de la prevención.

simplemente la destinataria de intervenciones de prevención y control (Nelken, 1985: 241). La primera acepción de involucramiento de la comunidad es la dominante actualmente. En esta tendencia conviven estrategias de responsabilización de los ciudadanos (Garland, 1996: 452 ss.) que afirman una idea de comunidad defensiva, junto a intentos de desarrollar la participación comunitaria a través de nuevos modelos asociativos y nuevas formas de solidaridad¹⁰ (Hughes & Edwards, 2002: 4).

La oposición entre estos dos posibles modelos de involucramiento de la comunidad en la prevención está actualmente vigente y las reseñas de los programas preventivos en el plano europeo evidencian como ambos son utilizados —a veces conjuntamente— en los esquemas de prevención (Crawford, 1997: 158 ss.; Selmini, 2000).

Ya en esta ambivalencia de la idea de involucramiento de la comunidad se intuye en qué medida la prevención comunitaria es un concepto compuesto, en el cual se engloban tanto medidas de prevención social como situacional. En esta interpretación extensiva, la prevención comunitaria comprende todas las estrategias dirigidas a sostener la participación de los ciudadanos en la prevención, en el plano individual o colectivo, con objetivos, sin embargo, diferentes: del respaldo social a la comunidad, al mejoramiento del ambiente físico y social, hasta la reducción de oportunidades a través de formas diversas de vigilancia llevadas adelante por parte de los mismos ciudadanos¹¹. El único carácter que la distingue de otras formas de prevención reside entonces en el hecho de que es

10 Sobre estas visiones contrapuestas del recurso a la comunidad ver, en el amplio debate sobre el tema, Crawford (1997, 158 ss.); Hughes y Edwards (2002: 5).

11 Para un intento de elaborar un concepto autónomo de prevención comunitaria, ver Hope (1995: 21) que puede definirse como un conjunto de “acciones orientadas a cambiar las condiciones sociales que se cree están a la base de la criminalidad en las comunidades residenciales” (Hope, 1995: 21).

actuada por los ciudadanos de un área definida del territorio urbano.

Esta variedad de intervenciones ha sido resumida en estos tres enfoques (Graham y Bennet, 1995: 71 ss.):

- organización de la comunidad, basada en la movilización de los residentes a los fines de la prevención y de la reconstrucción del control social informal;
- defensa de la comunidad, a través de varias formas de autoprotección de los ciudadanos o estrategias defensivas de carácter urbano y arquitectónico;
- desarrollo de la comunidad, que comprende medidas dirigidas a la reconstitución de la dimensión comunitaria y al mejoramiento de conjunto de las condiciones sociales, de vivienda y de los servicios.

La escasa autonomía conceptual de la prevención comunitaria se refleja en la vasta gama de paradigmas y teorías interpretativas a las cuales ella puede conectarse: desde la Escuela de Chicago a la teoría del “espacio defendible”, desde aquellas referidas a las motivaciones delictivas a la teoría de las oportunidades, mientras que un filón de estudios hoy muy interesante es aquel relativo al cambio urbano en sus relaciones con la evolución del delito¹².

Otros también distinguen diversas tipologías de respuesta comunitaria a la criminalidad según las estrategias adoptadas o el diverso objeto específico de tutela. Encontramos así “acciones de evitamiento” contrapuestas a “acciones de movilización”; “acciones individuales” contrapuestas a “acciones colectivas”, o también, una tripartición entre “actividades de autoprotección con respecto a la victimización”, “actividades de protección de los propios bienes”, “actividades de defensa de la propia área residencial”.

En fin, según algunos, el concepto de prevención comunitaria comprende en buena parte —o hasta coincide con— el conjunto de

12 Entre los tantos estudios que profundizan esta relación, siguiendo las huellas de los estudios ecológicos de la Escuela de Chicago, véase en particular Skogan (1990); Sampson y Raudenbush (1999).

actividades de control de la policía en estricto contacto con los ciudadanos o en áreas geográficas bien delimitadas, es decir, aquello que en la terminología angloamericana se conoce como *community policing*¹³.

La prevención del desarrollo

Hemos aquí utilizado la definición de *developmental crime prevention*, traducible en español, aunque de manera muy poco satisfactoria como “prevención del desarrollo”, para indicar un enfoque que hace referencia al desarrollo de las motivaciones individuales hacia el delito en el curso de la vida y que se basa en la prevención de estas motivaciones o condiciones criminógenas, con referencia a los individuos, a las familias, a las escuelas y a la comunidad (Tremblay y Craig, 1995; Homel, 2005: 71). Se trata, también en este caso, de una definición “contenedor”, pues se habla también de “prevención precoz” o de “prevención de los factores a riesgo”, en referencia a los distintos momentos de la vida de un individuo en los que la prevención puede desplegar sus efectos.

La “prevención precoz” se caracteriza por tres elementos distintivos (Farrington y Welsh, 2007: 7). El primero se refiere a medidas que hay que tomar en una fase precoz de la vida de las personas —y sobre esta precocidad hay discordancia de opiniones, pero según algunos hasta antes del nacimiento de los individuos existirían *factores de riesgo* ligados a las costumbres y a las condiciones de vida de la madre o de las familias—, en todo caso, a partir de la primera infancia y seguramente hasta la adolescencia.

En segundo lugar, la prevención es también precoz pues aspira, en este caso, a prevenir el primer acto delictivo en la vida de los individuos. En tercer lugar —y aquí esta forma de prevención se entrecruza con la prevención social— ella se caracterizaría por una inter-

13 Una reseña exhaustiva de estas ulteriores clasificaciones de la prevención comunitaria se encuentra en Rosenbaum, Lurigio y Davis (1998).

vención de naturaleza estrictamente social, tanto hacia el individuo, como hacia los grupos sociales y el contexto social en general.

En cualquier momento del desarrollo de las actividades delictivas, lo que importa en esta perspectiva, en el plano del análisis, son los factores de riesgo:

La expresión “factor de riesgo” captura un énfasis en la identificación, medición y manipulación de variables claves correlacionadas con el delito futuro como la base del diseño e implementación del programa. Los factores de riesgo son nociones esencialmente de sentido común que han pasado por el filtro de la medición exacta y el análisis estadístico, frecuentemente en estudios longitudinales en el que se siguen a los mismos individuos durante algunos años (a veces, desde su nacimiento) (Homel, 2005: 74).

Hoy en día, el concepto de factores de riesgo se ha vuelto predominante en la literatura sobre la prevención y la lista de estos factores se amplía considerablemente en el tiempo. Tradicionalmente se individualizan factores individuales (bajo autocontrol, impulsividad, agresividad precoz, hiperactividad, escasa capacidad de planificación, escasa inteligencia) y factores familiares (características de riesgo de las madres, familias desarticuladas o monoparentales, escasa capacidad de ejercicio de la paternidad, conflictos, abusos y abandonos). Los factores de carácter socio-económico se refieren a condiciones de privación, degradación de la comunidad, influencia de los “pares”, factores negativos del sistema escolar (Farrington y Welsh, 2007).

Una característica importante de este enfoque preventivo reside en la enorme cantidad de estudios que se han producido desde este punto de vista y en su afirmación —exactamente como sucedió en el caso de la prevención situacional— como la estrategia preventiva por excelencia, capaz de abarcar todos los factores de riesgo y sobretodo, capaz de intervenir eficazmente en la prevención del desarrollo de propensiones criminales en un nivel individual y colectivo: “la mayor lección de la literatura

sobre la prevención del desarrollo es que es posible hacer una diferencia, en el corto y en el largo plazo, especialmente para los niños y jóvenes desaventajados y vulnerables” (Homel, 2005: 97).

Los dos modelos europeos de prevención

Numerosas investigaciones comparadas sobre las políticas preventivas en Europa (Duprez y Hebberecht, 2001; Hebberecht y Sack, 1997; Robert, 1991, 2006); resaltan cómo, a partir de los años 1980, dos distintos modelos preventivos se han afirmado en el contexto europeo y cómo estos dos modelos se puedan reconducir a dos países diferentes, Gran Bretaña —más bien Inglaterra y Gales—, y Francia.

En base a esta dicotomía, las políticas preventivas desarrolladas en Inglaterra y Gales estarían caracterizadas por estos elementos:

1. la prevalencia neta de la prevención situacional sobre la social;
2. el rol determinante de la policía en la conducción de los programas preventivos;
3. el énfasis en las víctimas, sea en el sentido de su responsabilización como de su necesidad de protección;
4. el involucramiento de la comunidad local en las funciones de vigilancia, por ejemplo, a través de los llamados *neighbourhood watch programmes*;
5. el énfasis en la evaluación de la eficacia y en los análisis de costos y beneficios y en general, la impronta managerial;
6. Una evidente estrategia de responsabilización de otros actores institucionales y no institucionales, en el gobierno de la prevención, pero donde el Estado central —y más precisamente el *Home Office*— mantiene el control centralizado de los programas y de los recursos y la definición de las prioridades de prevención, sea en relación a los problemas que hay que enfrentar como a los medios que hay que utilizar. Esta estrategia se ha vuelto oficial a través del *Crime and Disorder Act* (1998)

Es evidente el hecho de que el modelo conceptual predominante en este enfoque de la prevención es aquel, ya mencionado, de las diversas teorías de las oportunidades. Aunque es esencialmente británico, este modelo ha influido fuertemente, por lo menos en una primera etapa, en otros países europeos, en particular, Holanda y Bélgica.

Según los esquemas típicos de los años 1980, al modelo “británico” recién delineado se le oponía un modelo francés —o de Europa continental— cuyas características principales parecían alejarse de manera significativa del modelo precedente. Tales características pueden ser así sintetizadas:

1. el predominio de la prevención social sobre la situacional;
2. el intento de reconducir las políticas de prevención en la órbita de los gobiernos locales y especialmente de los alcaldes;
3. una limitada responsabilización tanto de las víctimas como de la comunidad;
4. un modelo de *partnership* menos dirigista y más enfocado en la búsqueda de amplias colaboraciones en el plano nacional y local, inclusive una fuerte participación de las autoridades responsables de la gestión urbana en su conjunto. Esta característica resulta bien explícita, en los años 1980, en el modelo de los “contratos de prevención”;
5. la participación de la policía a través del modelo de la “proximidad”.

El modelo conceptual de fondo de este enfoque es evidentemente diverso y está basado principalmente en las teorías de la privación relativa y en las teorías motivacionales en general, en un contexto interdisciplinario en el que la sociología urbana y la sociología de la integración han tenido un rol importante.

Estos modelos originarios no eran, ya en sus orígenes, tan distintos como esta esquematización podría suponer. Su desarrollo sucesivo además ha demostrado que ellos podían fundirse y acercarse cada vez más

(Duprés y Hebberecht, 2001; Robert, 2006) dando vida a modelos preventivos “mixtos”, basados en racionalidades y medidas diferentes¹⁴ y justamente por su flexibilidad y adaptabilidad respecto a distintas ideologías, de gran éxito en el discurso político.

Aunque manteniendo algunos de sus componentes distintivos, el modelo inglés ha experimentado una creciente tentativa de ampliación de las formas de prevención comunitaria, a través de la importancia dada al concepto de *community safety* (Crawford, 2007). Por otro lado, el modelo francés ha incluido también, durante los años 1990, de manera siempre más significativa, los dispositivos preventivos de carácter disuasivo, coercitivo y situacional (Rochè, 1999).

En conclusión, en los años más recientes podríamos decir que los modelos de prevención europeos se presentan como modelos tendencialmente mixtos, al interior de los cuales, sin embargo, la prevención situacional asume un rol cada vez más relevante (Hope y Sparks, 2000: 178; Robert, 2006; Selmini, 2003), por una serie de razones que veremos sintéticamente en el párrafo siguiente.

Algunas reflexiones conclusivas

En estas páginas he reconstruido sintéticamente un cuadro general de las estrategias de prevención que se han afirmado en el curso de las últimas décadas en Europa y que están hoy difundidas en muchas democracias occidentales. Muchos aspectos necesariamente no han sido desarrollados, en particular algunas consideraciones críticas respecto a los distintos modelos. Es importante decir que, en efecto, todas las estrategias individuadas son objeto de un debate —científico y a menudo también político— muy encendido.

¹⁴ Sobre la compatibilidad de racionalidades diversas en los modelos preventivos, ver O'Malley (1992), Gilling (1997).

Sabemos que la prevención situacional ha sido contestada sobretudo por su incapacidad de mantener en el tiempo ciertos resultados y por su posible efecto de dislocación¹⁵. Es sobretudo el abandono de la hipótesis etiológica-motivacional y de las cuestiones normativas y estructurales y su sustitución por una centralidad de las situaciones y de su potencialidad criminógena (Hope y Sparks, 2000) la que es evaluada críticamente cuando se habla de la prevención situacional. Se subraya cómo, más que una sustitución, se trata de un desplazamiento implícito de la etiología en el reino de las “situaciones”, pero sin que se haya luego desarrollado un análisis adecuado de las situaciones mismas, reduciendo los eventos delictivos a un juego fortuito de circunstancias en las que se vuelve difícil reconocer las reales responsabilidades de los actores en juego.

También el criminal, antes caracterizado por su biografía y por sus motivaciones específicas, es sustituido por una polarización: el individuo abstracto, universal y sin historia personal —el actor guiado por la elección racional (O'Malley, 1992: 264)—. En consecuencia, los factores personales y sociales (pertenencia étnica, sexo, clase, etc.) son excluidos o son tomados en consideración sólo como factores de riesgo. Este sujeto abstracto, que se mueve como el *homo economicus* en un mundo gobernado por *routines*, se vuelve el modelo criminal predominante de las políticas de seguridad y de prevención en su acepción contemporánea.

Menos difundidas están las críticas a la *early/developmental prevention*, las que sin embargo, se mueven en parte sobre las mismas líneas de las críticas a la prevención situacional, en particular en lo que se refiere a la individualización de grupos potencial-

mente peligrosos y el estigma consecuente, la dificultad de establecer cuáles riesgos son efectivamente causas del crimen —y no simplemente signos o correlaciones—, los aspectos éticos ligados a la excesiva intrusión del Estado en las vidas y en las elecciones de los individuos (Crawford, 2007: 883).

No obstante estas sombras, la prevención situacional, se decía, se ha impuesto como el modelo predominante en Europa y la prevención del desarrollo o precoz, se está difundiendo rápidamente en el contexto continental. Juntos, esto dos enfoques de la criminalidad se afirman como una “nueva alianza” a partir de la cual puede desarrollarse, según algunos, un verdadero cambio en las potencialidades preventivas:

La solución se encuentra en una perspectiva integrada donde, junto a aquella penal, hecha selectiva, se desarrollen formas de prevención hasta aquí descuidadas¹⁶, como aquella situacional, y se invierta más en aquella psicológica-social (...) El razonamiento es simple. Considerando que los comportamientos criminales son el resultado de predisposiciones y oportunidades intentemos modificar las predisposiciones, cuanto sea posible, pasando después a modificar las oportunidades” (Savona, 2004: 277).

Para completar la nueva alianza entre la prevención situacional y la prevención del desarrollo se necesita identificar una nueva categoría general de prevención: la prevención eficaz. También en este caso la traducción en español puede no ser perfecta: me refiero aquí a la *evidence-based crime prevention* (Welsh y Farrington, 2006), una macro-categoría donde desaparecen las clasificaciones utilizadas en el curso de más de treinta años, aquí descritas, para reconducir toda la prevención a dos tipologías: la que funciona y la que no funciona.

15 Además de las razones éticas (como la excesiva intrusión en la vida cotidiana de los ciudadanos) por incongruencias teóricas y, sobretudo, porque no puede responder a esta pregunta fundamental: “¿si algunas ‘situaciones’ provocan la criminalidad, qué es lo que provoca las situaciones criminógenas?” (Hope y Sparks, 2000: 180).

16 La referencia aquí es, sobre todo, al contexto italiano, donde la prevención situacional ha conocido un amplio desarrollo sólo en los años recientes.

La prevención social, al interior de estas tendencias recientes, parece pertenecer a la segunda categoría, o bien, su eficacia es difícil de medir y los tiempos de su implementación demasiado largos y no compatibles con una cultura de la intervención práctica, rápida y visible. También la prevención comunitaria, en su versión “social”, presenta los mismos problemas. No obstante su gran popularidad, la movilización de los ciudadanos en la prevención se revela a menudo ineficaz a los fines de la prevención objetiva, mientras que puede obtener algún resultado en la producción de seguridad social y en la disminución de la percepción de inseguridad¹⁷. Sin embargo, tiene graves problemas para imponerse realmente como instrumento de renovación de la comunidad, porque no es el delito, como se observó, el tema ideal sobre el cual reconstruir una cohesión social perdida (Crawford, 1997: 299 ss.).

La declinación —o cambio— de la prevención social representa, en el contexto contemporáneo, el fenómeno más claro. Por un lado, las medidas de prevención social pierden relevancia al interior de los programas preventivos —y sería interesante saber si ellas desaparecen totalmente o sobreviven al interior de otros grandes sectores de políticas públicas—; por el otro, las medidas que persisten se transforman.

Se acentúa en particular la dimensión colectiva, frente a la prevención de tipo individual, es decir, dirigida al individuo desviado o sujeto a riesgo; emergen otros destinatarios, como las víctimas de delito consideradas como nuevos sujetos vulnerables. En fin, las medidas de carácter social se dirigen más frecuentemente a objetivos de pacificación de los conflictos o de producción de seguridad social en un sentido lato, en una perspectiva en la que se acentúa

¹⁷ Estas consideraciones sirven sobretodo para las estrategias de inclusión de los ciudadanos en el control del territorio (Garofalo y McLeod, 1989).

el aspecto asistencial contingente, en detrimento de la intervención estructural sobre las “causas de fondo” de la criminalidad y la desviación.

Más precisamente, las medidas de prevención social, sobre todo cuando son adoptadas en un contexto local, muestran claramente un deslizamiento hacia medidas mucho más reducidas en sus objetivos: desde la intervención radical sobre las causas del delito y los contextos sociales a medidas de asistencia no represivas, pero de corto alcance para algunas emergencias de naturaleza social.

Por un lado, entonces, la prevención social se reduce en sus metas y se transforma en medidas de alcance limitado que, de alguna manera, parecen estar impregnadas de la misma filosofía de intervención de corto plazo y contingente de la prevención situacional. Por el otro, cuando mantienen sus características más distintivas, se ofrecen como medidas asistenciales integradoras o para reparar los efectos negativos que la misma prevención situacional puede provocar¹⁸.

El desarrollo de las políticas locales de seguridad, en la acepción que hemos utilizado aquí, ha representado en muchos contextos europeos el contenedor de estas transformaciones de la prevención (Selmini, 2003; Pitch, 2006). También es evidente cómo estos cambios deben ser colocados en el marco más general de las transformaciones del control social y de la declinación del Estado del *welfare*, de las dinámicas de reestructuración de la soberanía estatal y del conflicto del Estado con otros actores institucionales y

¹⁸ Un ejemplo extraído del análisis de los programas preventivos realizados en Italia es aquél de las medidas de asistencia a los “sin techo” después de que ellos han sido disuadidos del uso de un parque; o de manera similar, las intervenciones de respaldo y ayuda de los operadores sociales hacia las prostitutas alejadas de sus calles a través de medidas arquitectónicas defensivas o intervenciones de policía (Selmini y Martin, 2000).

sociales emergentes. Más en general, la superposición de ciertas formas de prevención y la declinación de otras puede sin dudas ser reconducido a dinámicas de cambio desde la persecución de ideales preventivos y de reforma social a objetivos de gestión de la criminalidad como riesgo cotidiano que caracteriza el pasaje de los Estados del *welfare* a los Estados neo-liberales¹⁹.

Una nueva infraestructura del control de la criminalidad está ciertamente tomando forma en muchos países europeos y en otros contextos. Algunas características de esta transformación han sido aquí indicadas, otras son todavía difíciles de identificar y describir. Sin lugar a dudas, la prevención se ha vuelto un objeto político importante y está cada vez más sometida a variables y condicionamientos de los que podía escapar cuando se hablaba de la prevención solamente como finalidad de la pena. Fuera del mundo ascético del sistema penal, la prevención entra en la arena política y se vuelve un concepto, como hemos visto, vago, flexible, continuamente redefinible y adaptable a varias necesidades. Las variables que intervienen en esta redefinición son diversas: las opciones ideológicas, pero también las presiones de los medios masivos de comunicación y de la opinión pública; el equilibrio de poderes o el conflicto entre los actores institucionales en juego; los recursos disponibles, los vínculos administrativos, la necesidad de legitimación de las diferentes instituciones implicadas; la presión y la influencia que los investigadores y el mundo académico son capaces de ejercer sobre los gobiernos locales y nacionales. □

19 Para un análisis de las mismas dinámicas en el ámbito penal, ver también Feeley y Simon, 1994; O'Malley, 1992; y en general, Garland, 2001.

Bibliografía

- Berkmoes, H.; e Bourdoux, G.L (1986). "La prevention de la criminalité", in : *Revue de Droit Penal et de Criminologie*, 8/9/19, pp. 733-782.
- Brantingham, P.J.; and Faust, F.L. (1976). "A conceptual model of crime prevention", in: "*Crime and Delinquency*", 22, 3, pp. 284-296.
- Carson W.G. (2007). "Calamity or catalyst: futures for community in twenty-first century crime prevention", in: *British Journal of Criminology*, 47, sep., pp. 716-727.
- Clarke R.V. (1983). "Situational crime prevention: its theoretical basis and practical scope", in: *Crime and Justice*, vol. 4, pp. 225-256.
- , (1995). "Situational crime prevention", in: Tonry. M.; and Farrington D. (eds.) (1995). pp. 91-150.
- , (1997). "Introduction", in: R.V. Clarke (ed.). *Situational crime prevention: successful case studies*, Albany: Harrow and Heston, pp. 2-43.
- , (2005). "Seven misconception of situational crime prevention", in: Tilley N. (ed.). *Handbook of crime prevention and community safety*, Cullompton: Willan, pp. 39-70.
- , y Newman G. R. (2006). *Outsmarting the terrorist*, Westport Greenwood Publishing.
- Crawford, A. (1997). *The local governance of crime. Appeals to community and partnership*, Oxford: Clarendon Press.
- , (2007). "Crime prevention and community safety", in: M. Maguire; R. Morgan; R. Reiner (eds.). *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford: Oxford University Press, pp. 866-909.
- Duprez, D.; e Hebberecht P. (a cura di) (2001). *Les politiques de sécurité et de prévention en Europe*, 25, 4.
- Ekblom P. (1996). *Towards a discipline of crime prevention: a conceptual framework*, Home Office Research and Statistical Directorate.

- Edwards, A.; and Hughes G. (2002). *Introduction: the community governance of crime control*, in: G. Hughes y A. Edwards (eds.) *Crime control and community: the new politics of public safety*, Cullompton: Willan Publishing, pp. 1-19.
- Farrington D.P.; and Welsh B.C. (2007). *Saving children from a life of crime*, Oxford: Oxford University Press.
- Feeley M.; y Simon J. (1994). "Actuarial justice: the emerging new criminal law", in: D. Nelken (ed.). *The futures of criminology*, London: Sage, pp. 173-201.
- Garland, D. (1996). "The limits of the sovereign State", in: *The British Journal of Criminology*, 36, 4, pp. 445-465.
- , (2000). "Ideas, institutions and situational crime prevention", in: A. von Hirsch; D. Garland; y A. Wakefield (eds.) *Ethical and social perspectives on situational crime prevention*, Oxford: Hart Publishing, pp.1-16.
- , (2001). *The culture of control: crime and social order in contemporary society*, Oxford: Oxford University Press.
- Garofalo J.; and McLeod M. (1989). "The structure and operations of neighborhood watch programs in the United States", in: *Crime & Delinquency*, vol. 35, num. 3, pp. 326-344.
- Gilling, D. (1997). *Crime prevention theory, policy and politics*, London: UCL.
- Graham, J.; and Bennett, T. (1995). *Crime prevention strategies in Europe and North America*, vol. 28, Helsinki-New York: European Institute for Crime Prevention and Control.
- Hebberecht P.; e Sack, F. (coords.) (1997). *La prevention de la delinquance en Europe. Nouvelles strategies*, Paris: L'Harmattan.
- Homel R. (2005). "Developmental crime prevention", in: N. Tilley (ed.). *Handbook of crime prevention and community safety*, Cullompton: Willan, pp. 71-106.
- Hope, T. (1995). "Community crime prevention", in: Tonry and Farrington (1995) (eds.), pp. 21-89.
- , y Sparks, R. (2000). "For a sociological theory of situations (Or how useful is pragmatic criminology?)", in: A. von Hirsch; D. Garland; y A. Wakefield (eds.). *Ethical and social perspectives on situational crime prevention*, Oxford: Hart Publishing, pp. 175-191.
- , (2002) "La riduzione della criminalità, la sicurezza locale e la nuova filosofia del management pubblico", in: AA.VV. *Governare la sicurezza: attori, politiche e istituzioni in Europa, numero speciale di Dei delitti e delle pene*, 1-2-3, pp. 207-229.
- Hughes G.; and Edwards, A. (eds.) (2002). *Crime control and community. The new politics of public safety*, Cullompton: Willan.
- Knepper, P. (2007). *Criminology and social policy*, London: Sage.
- Lavrakas P.J. (1995). "Community-based crime prevention: citizens, community organizations and the police", in: L.B. Joseph (ed.) *Crime, communities and public policy*, Chicago: University of Chicago, Center for Urban Research and Policy Studies.
- Nelken D. (1985). "Community involvement in crime control", in: *Current Legal Problems*, 3, pp. 239-267.
- , (2002). "I confine mutevoli della criminalità", in: AA.VV. *Governare la sicurezza: attori, politiche e istituzioni in Europa*, numero speciale di *Dei delitti e delle pene*, 1-2-3, pp. 75-100.
- O'Malley, P. (1992). "Risk, power and crime prevention", in: *Economy and Society*, 21 (3), pp. 252-275.
- Pease, K. (1997). "Crime prevention", in: M. Maguire; R. Morgan; and R. Reiner (eds.). *The Oxford Handbook of Criminology*, 2ª ed., Oxford: Oxford University Press, pp. 963-996.
- Peyre V. (1986). "Introduction. Elements d'un debat sur la prevention de la delinquance", in: *Annales de Vaucresson*, 1, 24, pp. 9-13.
- Pitch, T. (2006). *La società della prevenzione*, Roma: Carocci.

- Recasens ; y Brunet, A. (2007). *La seguridad y sus políticas*, Barcelona: Ariel.
- Robert, P. (1991). "Les chercheurs face aux politiques de prévention", in: P. Robert (eds.) *Les politiques de prévention de la délinquance à l'aune de la recherche. Un bilan international*, Paris: L'Harmattan, pp. 13-27.
- , (2006). *Le politiche di prevenzione in Europa*, (relazione presentata al convegno Politiche di sicurezza: quale devianza, quale controllo sociale, quale politica?), giugno, Perugia, pp. 29-30, non pubblicato.
- Rochè S. (1999). "Le nuove tematiche della criminalità e la sua prevenzione in Francia", in: *Polis*, 1, pp. 99-120.
- Rosenbaum, D.P.; Lurigio, A.; and Davis, R. (1998). *The prevention of crime. Social and situational strategies*, Belmont: Wadsworth.
- Sampson, R.J.; and Raudenbush, S.W. (1999). "Systematic social observation of public spaces: a new look at disorder in urban neighbourhoods", in: *American Journal of Sociology*, 105, pp. 603-651.
- Savona, E.U. (2004). "Ipotesi per uno scenario della prevenzione", in: R. Selmini (a cura di) *La sicurezza urbana*, Bologna: Il Mulino, pp. 273-284.
- Selmini, R. (2000). "Le misure di prevenzione adottate nelle città italiane", in: *Quaderni di Città Sicure*, num. 20b, pp.53-78.
- , (2003). "Le politiche di sicurezza in Italia. Origini, sviluppo e prospettive", di prossima pubblicazione in: M. Barbagli (a cura di) *La criminalità in Italia*, Bologna: Il Mulino, pp. 611-648.
- ; e Martin L.(2000). "Le misure di prevenzione adottate nelle città italiane", in: *Quaderni di Città Sicure*, num. 20b, pp. 53-78.
- Skogan, W.G. (1990). *Disorder and decline: crime and the spiral of decay in american neighborhoods*, New York: Free Press.
- Tonry, M.; and Farrington, D. (1995). "Strategic approach to crime prevention", in: M. Tonry; and D. Farrington (eds.). *Building a safer society. Strategic approaches to crime prevention*, *Crime and Justice*, vol. 19, pp. 1-20.
- , (eds.) (1995). *Building a safer society. Strategic approaches to crime prevention*, *Crime and Justice*, vol. 19.
- Tremblay, R. ; and Craig, W. (1995). "Developmental crime prevention", in: Tonry and Farrington, pp. 151-236.
- Van Dijk, J.J.M.; and De Ward, J. (1991). "A two-dimensional typology of crime prevention projects", in: *Criminal Justice Abstracts*, sep., pp. 483-503.
- Walgrave L.; and De Cauter F. (1986). "Une tentative de clarification de la notion de 'prévention'", in : *Annales de Vaucresson*, 1, 24, pp. 31-51.
- Welsh B.C.; and Farrington D.P. (eds.) (2006). *Preventing crime. What works for children, offenders, victims and places*, New York: Springer.
- Young, J. (1992). "Ten points of realism", in: J. Young; and R. Matthews (eds.) *Rethinking criminology: the realist debate*, London: Sage, pp. 24-67.

Gobierno local y prevención del delito en la Argentina

Local government and crime prevention in Argentina

■ Máximo Sozzo¹

Fecha de recepción: Noviembre 2008

Fecha de aceptación y versión final: Diciembre 2008

Resumen

En este ensayo se aborda la compleja relación entre los gobiernos locales y las iniciativas construidas en el nombre de la “prevención del delito” en la Argentina. Por un lado, se analiza el proceso a través del cuál los gobiernos locales se han transformado en las últimas décadas en actores de las políticas de seguridad frente al delito en la Argentina, tratando de comprender dicha emergencia en el marco más general de los cambios maestros en las estrategias de control del delito que caracterizan a nuestro contexto, como una conjunción de tendencias de “arriba hacia abajo” y de “abajo hacia arriba”, que hacen que la necesidad para los actores políticos locales de “hacer algo” en este terreno parezca que ya no puede ponerse en cuestión, anulando su calidad de dilema político. Por otro lado, en este artículo se trata de hacer un mapa de las acciones efectivamente puestas en marcha por los gobiernos locales en la Argentina en los últimos diez años bajo la finalidad de la “prevención del delito”, clasificándolas en torno a los modelos de la “prevención situacional”, la “prevención social” y la “prevención comunitaria”, evidenciando los supuestos teóricos y políticos de los que han partido y sus efectos típicos. De este modo se intenta demostrar como los dilemas políticos para los actores políticos locales se han ido desplazando mas bien hacia la pregunta “¿qué hacer?” —abandonando ya el problema de si hacer o no—, en el terreno de la seguridad frente al delito. Se concluye advirtiendo normativamente que las decisiones y acciones que se desenvuelven en esta dirección no pueden ser “ingenuas” acerca de la carga de significados políticos y culturales que poseen y que, por ende, los actores políticos locales no pueden esconderse tras el velo de la “técnica” sino que deben asumir la responsabilidad de que las mismas implican tendencias acerca de que mundo social y urbano se pretende construir.

Palabras clave: Argentina, gobierno local, prevención del delito.

¹ Profesor Investigador de la Universidad del Litoral de Argentina.

Abstract

In this essay the author tackles the complex relationship between local governments and the initiatives built in the name of “crime prevention” in Argentina. On one hand, the process through which local governments have been transforming themselves during the recent decades into actors of security policies in the face of crime in Argentina, trying to understand said emergency within the more general framework of master changes in control strategies that characterize our context as a joining of tendencies of “from up, downwards” and “down, upwards”, that makes it seem that the need for local political actors to “do something” in this field cannot be called into question anymore, leaving without base its quality of political dilemma. On the other hand, in this article, the author tries to make a map of the actions effectively put in place by the local governments in Argentina in the last ten years towards the goal of “crime prevention”, classifying them around the models of “situational prevention”, “social prevention” and “community prevention”, putting in evidence the theoretical and political assumptions from which they have come and their typical effects. In this way the author intends to demonstrate how political dilemmas for local political actors have been moving towards the question of “what to do?”—abandoning the problem of whether or not to take action—, in the field of security in the face of crime. The article concludes warning about how the decisions and actions that happen in this direction cannot be “naïve” about the load of political and cultural meanings that they possess and that, consequently, the political actors cannot hide behind the veil of “technique” but they have to assume the responsibility that said techniques imply tendencies about what social and urban world they intend to build.

Key words: Argentina, local government, crime prevention

Inseguridad, transformaciones del control del delito y gobierno local

Desde mediados de la década de 1990 en Argentina —pero también en otros escenarios— se fue construyendo social y políticamente a la inseguridad frente al delito como uno de los problemas claves de los centros urbanos grandes y medianos, bajo el signo de la idea de “crisis”. Esta crisis ha sido visualizada desde el inicio como integrada por un componente “objetivo” que está dado por un crecimiento variable del número de hechos delictuosos que integran lo que comúnmente se define como la “criminalidad de la calle” o la “micro-criminalidad”, delitos contra la propiedad y

contra las personas que se desenvuelven especialmente en el espacio público, aun cuando también en las viviendas y que suelen incluir un contacto directo (inclusive, violento) entre ofensor y ofendido. Por otro lado, este componente “objetivo” ha sido acompañado también por un componente “subjetivo”, la “sensación de inseguridad”, que traduce un malestar en las expectativas y sentimientos de los residentes de las ciudades con respecto a la posibilidad de ser víctima de un delito. Este malestar se comunica a su vez con la realización de numerosos comportamientos de “autoprotección” y “evitamiento” que poseen un fuerte impacto en el desenvolvimiento de la vida cotidiana, una suerte de nuevo componente “objetivo” de la crisis de inseguridad.

La “crisis” de la inseguridad frente al delito en Argentina como construcción social y política se inscribe complejamente en las

transformaciones económicas, sociales y culturales que han atravesado las tres últimas décadas (Ver Pegoraro, 1997, 1999; Sozzo, 2005b). Dicha crisis se ha traducido también en un difundido sentido de crisis de los actores estatales que tradicionalmente han sido competentes en este terreno de las políticas públicas, generalmente ubicados en el nivel estatal federal o provincial —policía, justicia penal, prisión— que se ha gestado tanto dentro como fuera de estos aparatos estatales.

Frente a esta difícil situación, se ha producido una creciente “politización”, entendiendo por tal que cada vez más el brazo “político” de las estructuras estatales centralizadas se encuentra ubicado en el centro de la escena, como aquel que debe tomar aquellas decisiones que se consideran clave, desplazando fuertemente al brazo “administrativo” (Garland, 2005: 190-194) —y con él, frecuentemente a quienes hasta aquí habían obrado como “expertos” en este terreno (Garland, 2005: 251-254)—. Esta “politización” ha roto, en muchos casos, ciertos consensos que se daban por descontado en las agendas de los partidos políticos que competían en la democracia emergente en la Argentina, transformando la cuestión de la inseguridad frente al delito en un tema de debate electoral, en donde las decisiones y acciones de política pública buscan alcanzar una legitimidad “desde abajo”, que implica una suerte de aclamación “popular”, que en la mayor parte de los casos era lateralizada en la lógica política de las décadas precedentes (Pavarini, 2006: 122-125; Sozzo, 2005b, 2007).

Como bien ha señalado David Garland —pensando en los contextos de lengua inglesa, pero aplicable sustancialmente al escenario argentino— frente a esta difícil situación —crisis de inseguridad, crisis de los actores estatales competentes, politización— se han delineado dos respuestas estatales típicas. Por un lado, una “respuesta denegatoria” (Garland, 2005: 222-231). Frente a lo que aparece en forma bastante evidente como un cierto agotamiento de sus modos de pensar y actuar, los

actores estatales involucrados parecen negar rotundamente esta realidad y nostálgicamente los reafirman, tratando de incrementar o enfatizar la utilización de ciertas viejas técnicas de intervención, enviando el mensaje al público de que en todo caso la presente situación difícil no es más que el producto de no haber avanzado lo suficiente en el camino marcado desde el pasado o incluso, de haber generado reversiones recientes que han “dulcificado” exageradamente las estrategias de control del delito. Este tipo de “reacción denegatoria” ha sido fuertemente impulsada por el “brazo político” de las estructuras estatales, en torno al proceso de “politización” antes señalado y se ha apoyado fuertemente en la penetración del neoconservadurismo —con diversos tipos de hibridaciones locales— como racionalidad gubernamental, especialmente desde la década de 1990 en adelante, generando una especie de “populismo punitivo”. Esta transformación de las estrategias de control del delito en Argentina constituye, sin dudas, la tendencia predominante. Se inscriben en ella decisiones y acciones que nos resultan extraordinariamente familiares: desde el incremento del uso de la fuerza por parte de las policías a la multiplicación de la población encarcelada, con las consiguientes situaciones de sobre población y hacinamiento (cfr. CELS-HRW, 1998; CELS, 2005; Sozzo, 2005a, 2005b, 2007).

Por otro lado, una “respuesta adaptativa” (Garland, 2005: 194-222). Se trata de un tipo de respuesta estatal que frente a la crisis de la inseguridad frente al delito, reconoce los límites de las maneras de pensar y actuar que tradicionalmente han sostenido los actores estatales competentes y busca generar innovaciones. Más que una única forma de respuesta —a diferencia de la “respuesta denegatoria”— incluye un conjunto que no posee demasiada coherencia o unidad, desenvolviéndose en decisiones y acciones que poseen un alto nivel de heterogeneidad, desde la “racionalización” y “comercialización” de la administración de justicia penal a las iniciativas de instalación legal de alternativas a la pena privativa de

la libertad. Muchas de estas decisiones y acciones han sido construidas en el marco del ascenso del neoliberalismo como racionalidad gubernamental —con sus especificidades e hibridaciones tanto con el “neoconservadurismo” como con el “*welfarismo* criollo”— en el escenario argentino. Ciertamente se trata de una tendencia de transformación de las estrategias de control del delito que poseen una fuerza menor a la antes mencionada pero que se encuentra también presente en nuestro contexto. Un cambio central comprendido en este tipo de respuesta estatal ha sido la reubicación y redefinición de responsabilidades, desde los actores estatales tradicionalmente competentes en materia de control del delito hacia otros actores, en un verdadero proceso de “responsabilización” —como lo ha llamado pioneramente Pat O’Malley (2006)— que se ha hecho especialmente visible en las formas de “privatización”, con o sin fines de lucro, de las intervenciones para producir seguridad.

Una de las modalidades fundamentales del proceso de “responsabilización” en el marco de esta “respuesta adaptativa” en ciertos escenarios de Argentina, especialmente en los últimos quince años, se ha gestado bajo el lema de la “descentralización” y ha implicado un desplazamiento de tareas y deberes no tanto hacia actores no-estatales sino hacia otro actor estatal que en el pasado se encontraba desvinculado de la cuestión de la seguridad frente al delito: el gobierno local. Para comprender el surgimiento de los gobiernos municipales como actores en este sentido en los últimos años es necesario ligar dicha emergencia a esta tendencia de cambio “de arriba hacia abajo”, que coloca a este actor estatal frente al desafío de “hacer algo” para producir seguridad en función de un desplazamiento que impulsan estructuras estatales centralizadas. El gobierno local se ve entonces frente a un nuevo campo de competencias producto de un gesto de “delegación”, que muchas veces no se ve acompañado de igual gesto en el terreno de los recursos humanos y materiales. Esta “delegación” está a su vez fuertemente vinculada a

la “politización”: los actores centrales impulsan a que los actores locales se transformen en centros de imputación de la demanda ciudadana, desplazando una parte de su responsabilidad y difundiendo así los riesgos que la competencia exclusiva planteaba en términos del juego electoral frente al difundido sentido de estar frente a una crisis.²

Ahora bien, esta tendencia de “arriba hacia abajo” no basta para comprender cómo el gobierno local, en un período breve se ha transformado en un actor cada vez más importante en las intervenciones para la producción de seguridad. Dicha tendencia se ha encontrado con un proceso de sentido inverso, “de abajo hacia arriba”, que a su vez tiene dos diversas vías de desarrollo.

Por un lado, los residentes de las ciudades medianas y grandes frente a la nueva experiencia que significa el crecimiento de la “criminalidad de la calle” y de la “sensación de inseguridad”, comenzaron a generar una creciente demanda de seguridad en el ámbito que por excelencia aparecía como concentrando sus ansiedades en torno a la posibilidad de ser víctima de un delito: la ciudad. De allí que, independientemente del potencial gesto de “delegación” desde los actores centrales pero en un sentido coincidente con él, en la misma fabricación social de las demandas de los ciudadanos en torno a la seguridad frente al delito, comenzó a aparecer el actor local, responsable del gobierno de la ciudad —intendente—, como centro de imputación de la demanda de seguridad. De esta manera, se fue haciendo cada vez más insostenible para los actores locales la defensa de que dicha materia “no resulta de nuestra competencia”, que fue —y en ciertos casos sigue siendo—, el primer gesto de los actores políticos en el nivel local.

Por otro lado, también se ha observado otra vía en esta tendencia de “abajo hacia arriba”.

2 Esto por supuesto no implica desconocer que en muchas ocasiones los actores centrales se han negado sistemáticamente y en forma efectiva a ceder responsabilidades en el terreno de la seguridad hacia los actores locales.

En ciertos escenarios los mismos actores políticos locales han reivindicado su capacidad de hacerse cargo en el plano local de la cuestión de la seguridad ciudadana, en el marco de un reclamo más general por amplificar las competencias de los gobiernos locales en la búsqueda de su “desadministrativización”. Esta reivindicación se ha gestado muchas veces en torno al argumento de la mayor efectividad del nivel local para enfrentar los problemas sociales que atraviesan la ciudad en función de su “inmediación” o “cercanía”, que implica a su vez una mirada crítica de las formas de encararlos por parte de las estructuras estatales centralizadas. Evidentemente, este movimiento se ha hecho visible inicialmente en los gobiernos locales de las ciudades grandes y medianas. Esta vía se entrelaza complejamente con la anterior y ambas se apoyan recíprocamente. De este modo, ciudadanos y actores políticos locales, por caminos diversos, coinciden de esta forma en ubicar en el centro de la escena de las políticas de seguridad frente al delito, al gobierno municipal.

La emergencia del gobierno local como actor de las políticas de seguridad frente al delito en Argentina —y también en otros contextos— es la consecuencia pues de un encuentro complejo entre dos tendencias. Por una parte, una tendencia “descendente” o “de arriba hacia abajo” y, por la otra, una tendencia “ascendente” o “de abajo hacia arriba”. Este encuentro complejo de tendencias no es homogéneo en los diversos escenarios. Pero todo parece indicar que se trata de un proceso sostenido que no se enfrentará en el futuro inmediato con obstáculos consistentes o síntomas de interrupción sino más bien todo lo contrario. No creo que se pueda decir que dicho proceso sea “inevitable” pero sí que aparece frente a los actores involucrados como “inevitable” en función de su contundencia lo que a su vez refuerza dicha apariencia. De allí que las presiones en torno a la necesidad de “hacer algo” para producir seguridad frente al delito desde el gobierno local parece que tenderán a incrementarse más que a disminuir en el futuro inmediato.

¿Qué hacer? Gobierno local, estrategias preventivas y efectos sociales y culturales

Las iniciativas que en los últimos años han surgido de los gobiernos locales en Argentina dirigidas a la producción de seguridad frente al delito han sido muy heterogéneas. Esto sumado a un déficit de investigación social sobre esta materia hace que las posibilidades que tenemos de construir un “mapa” de este territorio sean siempre limitadas y, por ende, nuestros ejercicios deben considerarse provisorios.

Ahora bien, más allá de su heterogeneidad, las iniciativas puestas en marcha se han concentrado en su mayor parte en producir intervenciones “ex-ante”, es decir, para evitar que los hechos que la ley penal define como delito se produzcan, actuando sobre diversos elementos de la vida social y urbana, lo que tradicionalmente ha sido definido como “prevención del delito”. Es posible diferenciar en este campo heterogéneo de intervenciones desde el gobierno local tres estrategias que pretenden realizar este objetivo declarado de prevenir el delito (parto aquí de mi trabajo precedente, Sozzo, 2008: 67-128).

Estrategia situacional-ambiental

Se trata de un conjunto de intervenciones que han estado dirigidas a impactar en el plano “situacional” o “ambiental” que se reivindica involucrado en la producción del delito. Se trata de producir diseños, manipulaciones o transformaciones de las “situaciones” o “ambientes” en los que se considera posible que se desarrollen ciertas formas de actividad delictiva, reduciendo las oportunidades para su comisión. La estrategia situacional se funda en una serie de presupuestos teóricos que definen una determinada manera de pensar el delito y el control del delito y que amalgaman elementos de diversas construcciones teóricas generadas en el campo de la criminología: la teoría de la elección

racional, la teoría de “las actividades rutinarias” y las ideas acerca de “la prevención del delito a través del diseño ambiental”. Estos presupuestos teóricos generados por el saber criminológico no necesariamente son abrazados explícitamente por los actores políticos locales que lanzan intervenciones que se alinean en el marco de esta estrategia. En buena parte de los casos estos presupuestos han sido traducidos en el lenguaje político y circulan en un tipo de formato discursivo diverso, en función de su gran afinidad como los principios fundamentales del “neoliberalismo” o “liberalismo avanzado” como racionalidad gubernamental.

Dentro de este conjunto de intervenciones generadas por los gobiernos locales, es posible distinguir dos grupos de acuerdo a las técnicas que han involucrado:

a) Intervenciones que buscan impactar en la dimensión “física” y “espacial” de la “situación” o “ambiente” delimitada como potencialmente productora de oportunidades para la comisión de actos delictivos. Sólo para mencionar algunas de las más frecuentes: iluminación de espacios públicos oscuros, desmalezamiento de terrenos baldíos, reacondicionamiento de plazas y parques degradados, instalación de cámaras de circuito cerrado de televisión para vigilar distintos tipos de espacios públicos, etc. El ejemplo paradigmático de ello han sido las múltiples intervenciones de esta índole presentadas como uno de los principales “éxitos” del Programa de Prevención del Delito del gobierno de la ciudad de Buenos Aires en el período 2000/2002 (Calzado, 2004; Sozzo, 2005b; 2008: 129-186).

b) Intervenciones que buscan impactar en la dimensión “social” de la “situación” o “ambiente” delimitada como potencialmente productora de oportunidades para la comisión de actos delictivos, a través de la activación de “vigilantes” que lleven adelante la tarea de desalentar a los potenciales “ofensores”. Dentro de este grupo a su vez es posible distinguir dos subgrupos:

b.1.) Ingresan aquí todos los casos en que los gobiernos locales que no tenían policías propias han creado una institución “cuasi-policial”. Estas “guardias urbanas” se han orientado hacia la vigilancia del espacio público a pie o motorizados —como las policías lo han venido haciendo—, sus miembros se encuentran uniformados pero no armados y frente a la posibilidad de la comisión de un delito se comunican con la institución policial, configurándose como una suerte de “auxiliares de policía”. También en ciertos casos estas “cuasi-policías” han asumido otras tareas “preventivas” —como por ejemplo la realización de campañas de difusión en escuelas, etc.— así como también la realización de actividades de control del cumplimiento de normativas municipales, en materia contravencional o de faltas —especialmente aquellas referidas al tránsito vehicular—. Los ejemplos paradigmáticos en este sentido han sido la creación de la Guardia Urbana Municipal por parte del gobierno de la ciudad de Rosario en 2004 e idéntica medida tomada por el gobierno de la ciudad de Buenos Aires en 2005. También podría mencionarse como un ejemplo que en parte se acerca a este tipo de iniciativas, la medida legal impulsada por el gobierno de la Provincia de Buenos Aires en 2004 que ha, en cierto sentido, intentado “municipalizar” la institución policial a través de la creación de lo que se denominan Policías Comunes en los Partidos de la Provincia de Buenos Aires de menos de 70 000 habitantes y que decidan adherirse a dicha regla legal.

Por último, también debemos incluir aquellos casos de gobiernos locales que para vigilar ciertos espacios edilicios o urbanos no recurren a crear unos vigilantes “profesionales” que se encuentren insertos en sus estructuras administrativas sino a contratarlos en el mercado de la seguridad privada, generando una intervención “híbrida” entre lo público y lo privado.

b.2.) Ingresan aquí todas las formas de intervención de los gobiernos locales dirigidas a activar “vigilantes no profesionales”

que son los mismos residentes de las ciudades, que a su vez desarrollan actividades individuales o colectivas de “autoprotección”, preferentemente en la cuadra o manzana en la que residen. Se trata de un subconjunto de intervenciones que en sí mismo implica una intersección entre la “estrategia situacional-ambiental” y la “estrategia comunitaria” a la que nos referiremos más adelante. La modalidad preferencial en el contexto argentino ha sido la traducción local de los esquemas de *Neighbourhood Watch*. Se trata de organizar a los residentes de una cuadra o manzana para que se comprometan a prestar atención frente a cualquier situación o persona “sospechosa” y dar la “alarma” a los otros residentes a través del teléfono o de una alarma sonora que se puede activar desde cualquiera de las viviendas y a la institución policial por vía telefónica, especialmente a un teléfono celular del patrullero encargado del área respectiva. Estos esquemas de vigilancia se combinan con la instalación de carteles que advierten de la existencia de estos esquemas de vigilancia a quienes circulan y la adopción de comportamientos individuales y colectivos de autoprotección. Estas iniciativas han sido impulsadas, a veces, junto con el Gobierno Nacional —como cuando en 2003 se creó la Red Nacional del Plan Alerta desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación— o con gobiernos provinciales —como cuando en 2001 se promovió desde el Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto de la Provincia de Santa Fe la creación de “alarmas comunitarias”—. Pero también han sido impulsadas por gobiernos locales autónomamente, como en el caso del gobierno de la ciudad de Buenos Aires que en el marco del Plan de Prevención del Delito lanzó en 2001 las Redes Solidarias de Prevención del Delito (Sozzo, 2005b; 2008: 129-186; Aimar, 2008).

Se trata, sin dudas, del tipo de estrategia con mayor nivel de desarrollo en las intervenciones generadas por los gobiernos locales en el contexto argentino. Dado que muchas de las iniciativas se han desenvuelto en el marco del clima precedentemente descrito de “poli-

tización” de la inseguridad, se ha instalado fuertemente en su diseño e implementación la necesidad de producir efectos en una temporalidad breve, en el “corto plazo”, de manera tal que los residentes puedan ver que los actores locales reaccionan efectivamente, que están haciendo algo rápida y decididamente, frente a la demanda de seguridad que cada vez más los convierte en centros de imputación, buscando —claro está— que las iniciativas generadas produzcan resultados positivos desde el punto de vista de la producción de consenso político y electoral. Las intervenciones que incluye esta estrategia situacional-ambiental producen efectos inmediatamente, en el “corto plazo”, al alterar significativamente “situaciones” o “ambientes”, más allá evidentemente de que dichas alteraciones produzcan o no una reducción efectiva del volumen de actividad delictiva. Además poseen un alto grado de “visibilidad” para los residentes. Ambas condiciones han militado para que esta estrategia se haya transformado en la vía preferida por los actores políticos locales en el contexto argentino en los últimos años.

Las investigaciones empíricas realizadas —tanto en nuestros escenarios como en otros horizontes culturales— con respecto a este tipo de alternativa estratégica han arrojado cierta luz sobre sus efectos sociales y culturales negativos, más allá de las ambiciones de sus promotores.

En primer lugar, en general, se ha cuestionado la afirmación de la “efectividad” de la estrategia situacional-ambiental para realizar su objetivo básico, es decir, reducir el volumen de delito. Diversas indagaciones sociológicas —sobre todo en los contextos centrales— han demostrado reiteradamente que en el mejor de los casos estas intervenciones producen lo que ha pasado a ser denominado el “efecto de desplazamiento” —su verdadero “talón de Aquiles”— que fundamentalmente ha sido identificado como “espacial” o “geográfico”; es decir, los mismo tipos de delitos que se buscaban evitar se siguen produciendo en otras situaciones o ambientes diversos de aquellos

que han sido blanco de la intervención. Este efecto no querido ha sido reconocido incluso por algunos de los principales promotores teóricos de esta estrategia preventiva, aun cuando reivindicaban que no siempre es inevitable y que en muchos casos implica un efecto “benigno” pues se produce un desplazamiento hacia formas de delitos menos graves o que producen menores niveles de daño social. Pero, en términos globales, podríamos decir que la estrategia situacional y ambiental tal como ha sido puesta en marcha por los actores políticos locales en el escenario argentino tiende más que a reducir el delito a distribuirlo en el espacio de la ciudad.

Esto se conecta con un segundo efecto negativo de este tipo de intervención: la reproducción de la exclusión social y de la división de la ciudad en territorios protegidos y desprotegidos. Del patrullamiento de las “cuasi-policías” locales, al empleo de los gobiernos locales de la vigilancia de agencias de seguridad privada, pasando por la instalación de CCTV en espacios públicos o la difusión de “alarmas comunitarias” o “planes alerta”; en todos estos ejemplos se observa en el contexto argentino la tendencia marcada a que los mismos se desenvuelvan especialmente en ciertas áreas de la ciudad, que son aquellas donde residen y circulan predominantemente los incluidos socialmente. De esta forma, estas intervenciones producen constantemente un efecto de desplazamiento espacial, que tiende a concentrar aún más la “criminalidad de la calle” en aquellos territorios urbanos crecientemente marcados por la degradación y las privaciones propias de la exclusión social, agregando a la distribución inequitativa de otros males sociales, la distribución inequitativa de las experiencias de ser víctima de un delito.

Específicamente con respecto al primer grupo de intervenciones que hemos aislado, es posible observar frecuentemente que las mismas no han partido de un proceso de diagnóstico, fundado en la investigación empírica, que identifica a una “situación” o “ambiente” como generador de oportunidades delictivas,

siguiendo las prescripciones de los teóricos de la prevención situacional y ambiental. En la mayor parte de los casos estas intervenciones han nacido de una identificación generada por los actores locales a partir del reclamo puntual de los residentes, con una lógica de “satisfacción de la demanda”, que no ha incluido la verificación de que efectivamente se trate de un “ambiente” o “situación” generador de oportunidades delictivas ni un cálculo o previsión de por qué esta intervención sería “efectiva” y en qué medida, en la reducción de la actividad delictiva. No resulta casual, por ende, que no hayan muchos ejercicios de evaluación de las mismas en nuestro escenario.³

En particular, con respecto al segundo grupo de intervenciones que hemos aislado, cuando se conecta con la activación de vigilantes “no profesionales” (las identificadas como b.2) es preciso señalar que está ampliamente comprobado en la investigación empírica que estas iniciativas tienden a producir una “mentalidad de fortaleza” en los residentes involucrados que constantemente están pendientes de la posibilidad de ser víctimas de un delito y de la necesidad de protegerse de “potenciales delincuentes” que —en absoluto casualmente— son definidos como “otros” o “extraños”, desde el punto de vista económico y social. Es decir que esta “mentalidad de fortaleza” tiende a reforzar simbólicamente los límites sociales

3 Esta lógica “clientelar”, además de los elementos negativos que posee en sí misma, como forma de articulación de la relación entre los actores locales y los ciudadanos en donde en el centro de la escena es colocado el aseguramiento de la lealtad “hacia arriba” a cambio de la acción “hacia abajo”, produce en sí misma el efecto perverso de anular la preocupación por los “problemas” que es completamente obliterada por la preocupación por la “demanda”. Evidentemente, responder a una “demanda” puede significar resolver un “problema” pero no hay nada que garantice que eso va a ser efectivamente así desde el punto de vista de los intereses colectivos, más allá de los intereses particulares o grupales involucrados particularmente en la demanda.

de una vida urbana fragmentada, reproduciendo la exclusión social gestada en otros procesos. Pero además está ampliamente comprobado que dicha “mentalidad de fortaleza” tiende en el mediano y largo plazo —y a pesar de un descenso inicial luego de la puesta en marcha de estas iniciativas— a hacer crecer la “sensación de inseguridad”, llegando en muchos casos a niveles mayores que los encontrados inicialmente. Por último, también es necesario señalar el efecto negativo de que puedan dar lugar a formas de “vigilantismo” de los residentes con respecto a su propio barrio o zona, incluidos episodios de despliegue de la violencia o de “justicia por mano propia”.

Estrategia social

Se trata de un conjunto complejo de intervenciones que buscan afectar los procesos sociales y culturales que se conciben como forjadores de condiciones de posibilidad para que un individuo se comprometa en la realización de actividades delictivas. De este modo se intenta evitar dicho compromiso, removiendo lo que comúnmente es visualizado como sus “causas”. Al igual que la estrategia situacional-ambiental, también la estrategia social se ha ido construyendo a partir de diversos presupuestos teóricos gestados en el saber criminológico. Pero a diferencia de la abordada precedentemente, dicha pluralidad de fuentes no se traduce en un conjunto de presupuestos comunes. Más bien, es posible identificar dos grandes filones teóricos que inciden a su vez en los tipos de técnicas que son privilegiadas.

Por un lado, tenemos el filón de ideas criminológicas que han apuntado fuertemente a que las causas de la “criminalidad de la calle” se encuentran en un “déficit cultural”, es decir, los individuos no han incorporado en su proceso de socialización reglas sociales fundamentales que definen lo que está bien y lo que está mal o no han generado la capacidad de auto-limitarse en torno a estas reglas sociales —en breve, un problema de “socialización”, “control social” o

“autocontrol”—. Desde ciertos aportes acerca de la “desorganización social” de la Escuela de Chicago, a la mirada de Parsons sobre la reproducción del sistema social, pasando por las más específica —e influyentes en la actualidad— “teoría del control” de Gottfredson y Hirschi, y teoría del “desarrollo personal” de Farrington. En este filón teórico es necesario, para prevenir el delito, apuntar a impactar en los espacios claves en la formación del control social y el autocontrol: la familia, la escuela, el grupo de pares, el individuo.

Por el otro, tenemos el filón de ideas criminológicas que han apuntado fuertemente a que las causas de la “criminalidad de la calle” se encuentran en un “déficit material” combinado con la existencia de ciertas formas o procesos “culturales”. El arco de producciones intelectuales es aquí más plural que en el filón precedente: desde las ideas de Merton acerca de la ausencia de oportunidades legítimas para los grupos sociales desventajados y su relación con el “sueño americano” a las referencias al “cuadrado del delito” del “realismo de izquierda” inglés de los años 1980 y 1990, pasando por las ideas acerca de las “subculturas criminales” de Cohen y Cloward en los años 1950 y 1960 y los aportes acerca del impacto de las estructuras del capitalismo tardío en la producción de la criminalidad de la criminología crítica de las décadas de 1970 y 1980. Desde este filón teórico, en sus formatos contemporáneos, cada vez más se asume que la única manera de prevenir este tipo de actividad delictiva es generando intervenciones que luchen contra la exclusión social, produciendo alternativas y oportunidades de inserción social en sus diversos planos, pero sin abandonar la dimensión “material”.

Como sucedía con la estrategia situacional-ambiental, estos presupuestos teóricos —de uno u otro filón— no necesariamente son abrazados explícitamente por los actores políticos locales que lanzan intervenciones que se alinean en el marco de esta estrategia, sino que en buena parte de los casos han sido traducidos en el lenguaje político y circulan en un

tipo de formato discursivo diverso —en este caso más bien afín al *welfarismo* o “liberalismo social” como racionalidad gubernamental, aun cuando en algunos casos admita un tono propio del “neoliberalismo”—.

Sin dudas, se trata de la estrategia menos adoptada por los actores políticos locales en el contexto argentino. La comprensión de por qué se ha producido este escaso desarrollo debe seguramente conectarse con el ascenso del “neoliberalismo” en nuestro país. En estos escenarios fuertemente marcados por la crítica neoliberal a las formas criollas, más o menos desarrolladas, de políticas sociales típicas de un “Estado de Bienestar”, resultaba improbable que se promovieran intervenciones que recurrieran a supuestos y herramientas que resultaban más bien afines al *ethos* que expresaba el *welfarismo* o “liberalismo social” y podían implicar una cierta “socialización” de las políticas de control del delito⁴.

Pero existe otra razón que ayuda a comprender este escaso desenvolvimiento y se liga al proceso de “politización” de la inseguridad frente al delito y que, como decíamos más arriba, han impulsado hacia la adopción de medidas que produzcan efectos en el “corto plazo” y que resulten altamente “visibles” por los residentes. Precisamente, este conjunto de intervenciones —más allá de las diferencias que a su interior es posible trazar— se caracteriza justamente por lo opuesto: producir —en los casos en que así lo hace— efectos en el “mediano y largo plazo” y resultar altamente “invisible” salvo para los grupos de destinatarios, más o menos limitados cuantitativamente.

4 Parecería ser que esta lectura se ve apoyada por el hecho de que algunos de los casos de este tipo de intervenciones promovidas desde los gobiernos locales en América Latina se han generado en la década del 2000, en que han surgido alianzas y programas políticos que critican el predominio de la racionalidad neoliberal —lo que no quiere necesariamente decir que no perpetúen las decisiones y acciones promovidas anteriormente en esta materia—.

Los escasos casos de intervenciones típicas de la estrategia social desde los gobiernos municipales en el contexto argentino están caracterizados por estar contruidos más bien desde el segundo filón teórico que hemos individualizado precedentemente. Se activan equipos de intervención —por lo general, integrados por personas capacitadas en derecho, trabajo social, sociología y psicología— que actúan en el mismo territorio urbano marcado por la exclusión social, en primer lugar focalizándose en aquellos niños y jóvenes que padecen situaciones de desafiación o vulnerabilidad social, caracterizadas por déficits de inclusión en la relación con el mundo de la educación y con el mundo del trabajo que a su vez pueden estar enfrentándose con otras situaciones problemáticas en lo que se refiere a su salud, familia y relación con el sistema penal. Estos equipos de trabajo despliegan un repertorio variado de técnicas de intervención para lograr enfrentar estas diversas situaciones problemáticas, tratando de desbloquear oportunidades para estos destinatarios. Generalmente, estas técnicas buscan la activación de espacios grupales que pretenden generar identificaciones positivas para la construcción de trayectorias vitales ligadas a la inclusión social. Los ejes de estas técnicas de intervención tienen que ver con fortalecer el vínculo con el mundo de la educación —procurar la reinserción en el sistema educativo, desarrollar tareas de apoyo fuera del ámbito escolar para mejorar la calidad del servicio educativo, etc.— y del trabajo —capacitación laboral, diseño y desarrollo de empresas sociales o cooperativas de trabajo y producción, etc.— Pero también, se abordan de acuerdo a las experiencias de los destinatarios otras situaciones problemáticas —portación de HIV, adicciones, problemas con padres, parejas, hijos, etc.— dando lugar así a una variada gama de acciones, muchas veces individualizadas. También en estas intervenciones es frecuente que se desarrollen actividades deportivas y culturales, no sólo porque se iden-

tífica que constituyen un “bien en sí” del que comúnmente están privados estos destinatarios sino como una forma de apuntalar la construcción de un colectivo y la identificación con el mismo. Los dos ejemplos más importantes en esta dirección en nuestro contexto son: el Programa Comunidades Vulnerables impulsado inicialmente por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación entre 2001 y 2005, que si bien fue de carácter nacional se activó junto con gobiernos locales y ha sido desarrollado por las Municipalidades de San Isidro y Morón en la Provincia de Buenos Aires, y el Programa Vivir una Ciudad Segura desarrollado por la Municipalidad de Azul también en la Provincia de Buenos Aires (Sozzo, 2005b; 2008: 129-186).

Más allá de las intenciones que abrigan estas experiencias, se pueden observar también en ellas ciertos problemas graves. En primer lugar, el problema de la “escala”. La mayor parte de las iniciativas en este sentido desarrolladas por los gobiernos locales se refieren a grupos de destinatarios muy limitados al interior de los territorios de la exclusión social. Esto implica que aun cuando sus resultados sean positivos en lo que se refiere a la creación de rutas alternativas de inserción social, se trata siempre de una población tan pequeña que difícilmente sus resultados repercuten sensiblemente en los volúmenes de “microcriminalidad”, aun cuando impacten duraderamente en la trayectoria vital de los destinatarios y de su entorno inmediato. Desde el punto de vista de una perspectiva ética apoyada en el principio de la “reducción del daño” en el campo del control del delito (Pavarini, 2006; O’Malley, 2006), evidentemente, es posible justificar dichas intervenciones cuando resultan exitosas, pero este problema de “escala” le plantea serios obstáculos para su sustentabilidad política —y evidentemente para su transferencia y replicación—.

Este primer problema se encuentra relacionado íntimamente con uno segundo: este tipo de intervenciones suelen estar pobre-

mente financiadas. Con financiamientos tan contenidos se limita el desenvolvimiento de las intervenciones y se corre el riesgo de confinarlas a un lugar “decorativo” en las políticas públicas en materia de seguridad frente al delito producidas desde el gobierno local, mientras que el grueso de los recursos públicos se sigue gastando en otro tipo de intervenciones —preferentemente, la estrategia situacional-ambiental—.

En tercer lugar, estas iniciativas experimentan inconvenientes nacidos de que su ubicación en las estructuras organizativas a nivel de los gobiernos locales han sido en instancias que se han venido encargando del problema de la seguridad —secretarías, subsecretarías o direcciones de Gobierno o seguridad (pública, ciudadana, urbana)—. Se trata de ámbitos escasamente preparados para poner en marcha un tipo de intervención que sustancialmente activa recursos propios de las políticas sociales. En esta misma dirección podría plantearse un último reparo más radical frente a estas experiencias tal como se han venido desarrollando en la actualidad: ¿en qué medida es necesario crear un programa especialmente dedicado a la “prevención social del delito”? ¿en qué medida la creación misma de este “especialismo” no contribuye negativamente a la realización de sus propias finalidades? Muchas de las intervenciones que este tipo de programas especiales proponen o llevan adelante deberían ser desarrolladas por las áreas pre-dispuestas en el terreno de la política social, que cuentan a su vez para ello, con recursos humanos calificados. La cooperación y colaboración entre áreas es algo extraordinariamente complejo como lo muestra el análisis de las políticas públicas contemporáneas y esto ha hecho que estos programas especiales debieran hacerse cargo muchas veces independiente y autónomamente —en la mayor parte de los casos en forma deficiente— de esas cuestiones. En un esquema ideal tal vez sería más conveniente asegurar un diseño complejo de las políticas educativas, de salud, de capacitación laboral, de promoción del empleo,

de la familia, deportivas y culturales, que asuman como un blanco crucial de sus intervenciones a los niños y jóvenes que padecen situaciones de exclusión social, en función antes que nada de la situación de injusticia y desigualdad sociales que los mismos padecen y de la violación sistemática que las mismas implican para sus derechos fundamentales —sociales, económicos y culturales— y sólo tangencial y secundariamente, en función del efecto de producción de seguridad frente al delito que las mismas traerían aparejadas. Probablemente un esquema “multiagencial” de esas características, especialmente volcado a ciertas áreas territoriales marcadas por la exclusión social, sea el único capaz, por otro lado, de alcanzar la escala requerida de la que hablábamos precedentemente.

¿Estrategia comunitaria?

Los signos de interrogación que acompañan este título se deben a que resulta dudosa la posibilidad de afirmar la existencia de este tercer género de intervenciones en el campo de la prevención del delito, ya que comúnmente se agrupan en torno a esta denominación iniciativas que son claramente reconducibles a los presupuestos y técnicas propios de las dos estrategias precedentemente delineadas.

Estas intervenciones tienen en común realizar una apelación fuerte a la “comunidad”, antes que nada, como el espacio local de interacción social en que los problemas de seguridad frente al delito se producen y por ende, donde deben ser enfrentados. Pero también como un “actor” que debe activarse, movilizarse junto con los actores políticos locales. La “comunidad” aparece en este conjunto de intervenciones con esa doble valencia de “objeto” y “sujeto”. Esto no impide que dicha “comunidad” sea, a su vez, pensada de manera muy diferente en diversas técnicas de intervención: como un conjunto de individuos que es preciso constituir “contractualmente” o como un conjunto de individuos

que comparten una identidad y un sentido de pertenencia —y allí radica una parte de su ambivalencia política—.

Hemos mantenido este tercer género menos por estar convencidos de que se trata de una estrategia propiamente dicha que por las importantes implicaciones que teóricamente nacen de este elemento aglutinador: la “apelación a la comunidad”. Pero también porque las expresiones “seguridad comunitaria” o “prevención comunitaria” han estado muy presentes en las iniciativas generadas desde los gobiernos locales para producir seguridad en estos últimos años en Argentina.

Como las estrategias precedentes —pero en una mayor medida— sus supuestos teóricos tienen un alto grado de pluralidad y variación, al haberse nutrido de fuentes dispares del saber criminológico: desde las ideas acerca de la “comunidad patológica” de Shaw y Mc Kay a la nociones acerca de la “degradación de la comunidad” de la teoría de las “ventanas rotas” de Wilson y Kelling, pasando por el discurso acerca de la “policía comunitaria” tal como se ha venido desarrollando teórica y políticamente desde los años 1970. También, como las estrategias precedentes, estos presupuestos teóricos no son comúnmente abrazados en forma explícita por los actores locales sino que son generalmente traducidos en un lenguaje político, en un formato discursivo diverso, ligado a la política pública.⁵

5 A diferencia de la estrategia situacional-ambiental y la estrategia social, cuyos presupuestos parecen ser claramente afines a determinadas racionalidades gubernamentales que circulan en la política contemporánea —el neoliberalismo o liberalismo avanzado y el *welfarismo* o liberalismo social, respectivamente—, esta estrategia “comunitaria” parece poseer una mayor ambigüedad en términos de sus conexiones políticas, pues algunas de sus manifestaciones parecen alinearse con principios neoliberales, otras parecen alinearse con principios neoconservadores y otras parecen alinearse con principios de un “*welfarismo* radicalizado”, nacido de la crítica de izquierda a la “edad de oro” del Estado de Bienestar.

Desde hace unos diez años muchos gobiernos locales en el contexto argentino han lanzado iniciativas que buscaban producir seguridad frente al delito apelando a la “comunidad”. Es posible diferenciar en este marco, dos grupos de intervenciones:

a) Las intervenciones que buscan movilizar a la “comunidad”, a los residentes de una calle o manzana para que ocupen el rol de “vigilantes no profesionales”, a las que ya hicimos referencia en el apartado de la estrategia situacional-ambiental, pues justamente se busca a través de esta “apelación a la comunidad” reducir las oportunidades delictivas de ciertas “situaciones” o “ambientes”.

b) Las iniciativas de los gobiernos locales que consisten únicamente en crear espacios de debate público sobre el estado de la seguridad frente al delito. Se trata justamente de los tipos de intervenciones desarrollados en Argentina que son más numerosos dentro de este conjunto —junto con el primer grupo— y menos asimilables a las estrategias precedentemente analizadas. Ese grupo podría, por ende, darle una cierta entidad a este tercer género, pero parece ser que no se trata tanto de “intervenciones” cuanto de medios para generar otras intervenciones a su vez reconducibles a las estrategias precedentes —frecuentemente, a la estrategia situacional-ambiental—. Dichos espacios se han gestado en dos niveles —aun cuando muchas veces ambos se han promovido juntos en una misma iniciativa—:

b.1) Macroscópico: se trata de espacios en los que el gobierno municipal invita a participar a instituciones de la sociedad civil para debatir los problemas de seguridad en la ciudad, promoviendo la elaboración de propuestas de intervención destinadas a los actores estatales pertinentes —sean locales o centrales—, poniéndolas en marcha o generando presiones políticas para su efectiva adopción e implementación. Estos espacios pueden sostenerse sobre la base de reuniones periódicas o mediante un esquema espasmódico de reacción frente a la emergencia —

tendiendo en la mayor parte de los casos a esta segunda modalidad—. Uno de los ejemplos más conocidos son los Foros Municipales de Seguridad que funcionan en muchos partidos de la Provincia de Buenos Aires a partir de la Ley 12156. En la ciudad de Santa Fe tenemos el ejemplo del Consejo Consultivo del Programa Municipal de Seguridad Urbana creado a través de la Ordenanza 10289 de 1998 (Sozzo, 1999; Aimar, 2008).

b.2) Microscópico: se trata de espacios constituidos generalmente por reuniones periódicas en los que el gobierno municipal invita a participar a instituciones de la sociedad civil y en algunos casos, directamente a los ciudadanos, pero de un ámbito territorial acotado de la ciudad —“zona” o “barrio”— para debatir los problemas de seguridad frente al delito en dicho ámbito, promoviendo la elaboración de propuestas de intervención destinadas a los actores estatales pertinentes, poniéndolas en marcha o generando presiones políticas para su efectiva adopción e implementación. También se reivindican estos espacios como un mecanismo de monitoreo y control de las acciones que son realizadas por los actores del gobierno local —e incluso por actores estatales centrales— ya que deben rendir cuentas en la reuniones sucesivas de los compromisos contraídos en las precedentes. De los muchos ejemplos en esta dirección se pueden destacar: las “Asambleas” en cada CGP del Plan de Prevención del Delito del gobierno de la ciudad de Buenos Aires —junto con el Gobierno Nacional— entre los años 2000 y 2001; en la ciudad de Santa Fe el ejemplo de las Juntas Zonales de Seguridad Urbana creadas a través de la Ordenanza 10289 de 1998, pero escasamente movilizadas efectivamente en estos casi diez años, en gran medida, en función de la superposición que dicho esquema implicaba con las Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria promovidas desde el Gobierno provincial desde 1996, aun cuando sinuosamente implementadas en este período (Sozzo, 1999; 2005b; 2008: 129-186; Pegoraro, 2002; Calzado, 2004; Aimar, 2008).

Tanto el primero como el segundo grupo de intervenciones en este conjunto tienen una serie de problemas y efectos negativos. Nos detendremos aquí en el segundo grupo, pues hemos hecho referencia al primero al tratar la estrategia situacional-ambiental de intervenciones. Los esquemas de este tipo a nivel macroscópico han tenido escaso impacto práctico en el diseño e implementación de políticas de seguridad por parte de los gobiernos municipales —y mucho menos por parte de las estructuras estatales centralizadas—. Plantean además problemas de “representatividad”, pues invariablemente se produce una selección de las instituciones de la sociedad civil que participan sin quedar claro muchas veces cuál es el criterio que la justifica. Si la representación es amplia necesariamente el debate político va a presentar una cierta fragmentación de las opiniones, lo que plantea todo un problema para una instancia que se visualiza a sí misma como productora de consenso. Un síntoma de la decadencia de este tipo de iniciativas es su frecuente carácter espasmódico, que implica la constitución de este espacio sólo cada tanto y para responder a ciertos problemas puntuales, la mayor parte de las veces cargados de su carácter de “emergencias”, traduciendo en una búsqueda simbólica de que el gobierno municipal sea visualizado como que “está haciendo algo” en materia de seguridad frente al delito.

Los esquemas de este tipo a nivel microscópico han tenido igualmente escaso impacto en el diseño e implementación de intervenciones en materia de seguridad frente al delito, sobre todo en tanto mecanismos de control de las intervenciones de los actores estatales locales o centrales. Presentan, en todas las experiencias que han sido objeto de estudio recientemente en el contexto argentino, graves problemas de “representatividad”. En muchos casos, participan exclusivamente en estas instancias “representantes” de instituciones de la zona o barrio y en aquellos en los que no, sólo se registra

la presencia de pocos ciudadanos a título individual —que además va decayendo con el transcurso del tiempo—, reproduciéndose ciertos parámetros sociales —clase media, adultos más que jóvenes, mujeres más que varones, etc.—. Si estas iniciativas se legitiman como herramientas para una cierta “democratización” de la toma de decisiones acerca de los problemas a enfrentar y el modo de hacerlo, su efectiva implementación presenta un déficit extraordinario al respecto.⁶ Estos rasgos que caracterizan a este tipo de instancias hacen que sean a pesar de toda la retórica incluyente que generalmente las acompaña —sobre todo en torno al tópico de la “participación ciudadana”— reforzadoras de los procesos de exclusión social y creadoras de “mentalidad de fortaleza”.

A modo de conclusión

Como señalábamos al final del primer apartado, el complejo encuentro de tendencias que han colocado al gobierno local en el centro de la escena de las políticas de seguridad frente al delito en Argentina —como en otros contextos— no muestra signos de debilitarse en el futuro inmediato sino, por el contrario, de aumentar incesantemente. Las presiones crecientes en este sentido hacen que el dilema político central esté en este momento dejando de ser la disyuntiva acerca de si el gobierno municipal debe o no hacerse cargo de la cuestión que ha caracterizado el período inicial desde la década de 1990.

El eje de las opciones políticas se está trasladando contemporáneamente hacia la disyuntiva acerca de “¿qué hacer?” en este terreno. En la segunda parte de este trabajo

6 Por otro lado, muchas veces estas instancias han sido “colonizadas” por la institución policial que en la mayor parte de los casos es invitada a participar activamente de las mismas, generando —salvo excepciones— exclusivamente propuestas de intervención que reflejan las prioridades y estilos de los funcionarios policiales, ahora bañados de la apariencia de “consenso popular”.

hemos tratado de anatomizar lo que efectivamente se está haciendo, identificando tres conjuntos de intervenciones muy diferentes entre sí y que a su vez tienen diversos niveles de heterogeneidad en su interior. Estas estrategias se asientan en unos presupuestos políticos y teóricos específicos, se proyectan en unas técnicas de intervención particulares y poseen una serie de problemas y efectos negativos que les son propios. Las reflexiones precedentes han buscado alertar sobre la necesidad de comprender estos diversos planos en los procesos de toma de decisión por parte de los actores políticos locales y enfatizar que las elecciones en este terreno no pueden ser realizadas como si fuesen solamente decisiones de carácter “técnico”, sino que están cargadas de implicaciones políticas acerca de las formas de vida social que se pretende impulsar.

Hasta aquí, muchas veces los actores políticos locales han desplegado diversas acciones, en el marco del proceso de “politización” de la inseguridad frente al delito de cierta eficacia simbólica para mostrarle a los residentes de su ciudad que el gobierno local “se hace cargo” del problema y está “haciendo algo, rápida y decididamente”. Creo que este elemento, como lo decía, ha tenido un peso muy grande en que muchas de las intervenciones impulsadas en los últimos años hayan trascendido por los carriles de la estrategia situacional-ambiental, incluyendo sus hibridaciones con la “apelación a la comunidad”.

Pero, en ciertos casos, este mismo factor ha llevado a los gobiernos locales a suspender el dilema político central en torno a “¿qué hacer?”, dejándose llevar por la “tentación de la ficción”, haciendo “como si” se hiciese algo, aun cuando luego no desarrollen un curso de acción sustantivo y consistente. Esta “tentación de la ficción” se ha encarnado en la producción de normativas municipales referidas a la seguridad ciudadana luego no cumplidas o en la creación de áreas administrativas municipales espe-

cíficamente dedicadas al tema pero escasamente dotadas de recursos materiales y humanos. Parecería ser que cada vez habrá menos espacio político para dejarse llevar por la “tentación de la ficción” en función de la creciente imputación de la demanda de seguridad de los ciudadanos a los actores políticos locales.

Los dilemas políticos, que los actores políticos locales deberán enfrentar en la Argentina, respecto a la cuestión de la seguridad frente al delito, exceden con mucho aquél inicial que generaba un grado elevado de angustia política y que giraba en torno a la disyuntiva de si hacerse o no cargo de esta temática tan acuciante en las representaciones y demandas de los residentes de sus ciudades. La superación de este dilema inicial por la positiva, constreñidos por una serie de procesos macroscópicos que están transformando las estrategias de control del delito y las formas de gobernar, no deja a los actores políticos locales, sin embargo, en un espacio de certezas, sino que le abre todo un juego, aún más complejo, de incertidumbres y riesgos para su propia acción política. □

Bibliografía

- Aimar, Verónica (2008). “La construcción de comunidades en torno a la prevención del delito”, en: Bergalli, Roberto; Gabriel Bombini; e Iñaki Rivera (eds.). *Violencia y sistema penal*, Buenos Aires: Editores del Puerto, pp. 291-303.
- Calzado, Mercedes (2004). “Discursos sociales y practicas punitivas. Las construcciones significantes de la opinión pública en las asambleas del Plan Nacional de Prevención del Delito”, en: *Delito y Sociedad*, Santa Fe: UNL Ediciones, p. 20.
- CELS (2005). *Colapso del Sistema Carcelario*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- CELS-HRW (1998). *La inseguridad policial en la Argentina*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Garland, David (2005). *La cultura del control*, Barcelona: Gedisa.
- O’Malley, Pat (2006). *Neoliberalismo, riesgo y justicia penal*, Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Pavarini, Massimo (2006). *Un arte abyecto. Ensayo sobre el gobierno de la penalidad*, Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Pegoraro, Juan (1997). “Las relaciones Sociedad-Estado y el paradigma de la seguridad”, en: *Delito y Sociedad*, núm. 9-10, pp. 51-64.
- ; (2000). “Violencia delictiva e inseguridad urbana. La construcción social de la inseguridad ciudadana”, en: *Nueva Sociedad*, may-jun, pp. 114-131.
- ; (2002). “Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social”, en: Briceño, Roberto (ed.). *Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, pp. 29-53.
- Sozzo, Máximo (1999). “Seguridad urbana y gobierno local. Debate, consenso y racionalidades políticas en la ciudad de Santa Fe”, en: Sozzo, Máximo (ed.). *Seguridad urbana, nuevos problemas, nuevas perspectivas*, Santa Fe: UNL Ediciones.
- ; (2005a). *Policía, violencia y democracia. Ensayos sociológicos*, Santa Fe: UNL Ediciones.
- ; (2005b). “Metamorfosis de los discursos y prácticas sobre seguridad urbana en la Argentina”, en: Bayley, David; y Lucia Dammert (eds.). *Seguridad y reformas policiales en las Américas. Experiencias y desafíos*, México: Siglo XXI, pp. 39-57.
- ; (2007). “¿Metamorfosis de la prisión? Proyecto normalizador, populismo punitivo y ‘prisión-depósito’ en Argentina”, en: *URVIO Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, núm. 1, Quito: FLACSO Ecuador, pp. 88-116.
- ; (2008). *Inseguridad, prevención, policía*, Quito: FLACSO Ecuador, 2008.

La condición dilemática de la prevención del delito: **individuo versus sociedad**

The dilemmatic condition of crime prevention: individual versus society

■ Ximena Tocornal Montt¹

Fecha de recepción: Diciembre 2008

Fecha de aceptación y versión final: Enero 2009

Resumen

El balance de las políticas públicas de prevención del delito y la violencia no es muy auspicioso. Surgen así una serie de frustraciones y dilemas en la producción de la seguridad ciudadana. Ello es analizado partiendo de las explicaciones conceptuales de la seguridad e inseguridad. En un segundo momento, recogiendo los aporte de Billig *et al.* (1988) con respecto a su noción de “dilemas ideológicos”, se examinan críticamente las implicancias de dos modelos opuestos en la seguridad ciudadana que coexisten y que puestos en relación serían los responsables de una serie de dilemas o dificultades para la toma de decisiones en prevención del delito.

Palabras Claves: prevención del delito, seguridad, inseguridad, políticas públicas, dilemas, ideologías.

Abstract

Assessing the results of public policies in crime prevention produces an inauspicious balance. Hence, frustrations and dilemmas arise in the production of community safety. This is analyzed from conceptual explanations of safety and the lack of safety (insecurity). Then, taking Billig *et al.* (1988) notion of “ideological dilemmas”, I critically examine the implications of two opposed models in community safety that coexist. Their juxtaposition could be accountable for the many dilemmas and difficulties seen in decision-making processes in the field of crime prevention.

Key words: crime prevention, safety, insecurity, public policies, dilemmas, ideologies.

¹ Psicóloga y Ph.D. en Ciencias Sociales de la Universidad de Loughborough, Inglaterra. Coordinadora del Área de Prevención del Delito del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Correo-e: xtocorna@uchile.cl

Introducción

Hoy por hoy resulta necesario evaluar críticamente los alcances del trabajo realizado en América Latina en pos de la prevención del delito. Así lo sugieren varias publicaciones recientes en la región (Früling, 2007; Sozzo, 2008; Dammert, Ruz, & Salazar, 2007; Alda & Béliz, 2007, por dar algunos ejemplos) y también en Francia (Roché, 2002), Inglaterra (Tilley, 2005), Alemania (Leeuw, van der Knaap, & Bogaerts, 2007) o Canadá (CIPC, 2008). De dichos textos es posible deducir una suerte de decepción con respecto al balance de años de arduo trabajo que parecieran no estar produciendo los resultados esperados en términos de reducciones reales del crimen y la violencia. Por ejemplo, Alda y Béliz (2007) del Banco Interamericano del Desarrollo (BID) editaron el volumen *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad*; título que permite suponer la persistencia de ciertos obstáculos que hacen de la prevención de la inseguridad un problema irresuelto. Del mismo modo, Früling (2007), si bien reconoce avances, insiste en preguntarse acerca de las dificultades en el diseño, institucionalidad y evaluación de las políticas públicas en seguridad ciudadana a nivel latinoamericano.

En este contexto, la “prevención del delito y la violencia”, en el sentido estricto del término, vale decir, previo a la aparición del fenómeno, se erige como una tarea ingrata. Y lo es fundamentalmente para quienes dedican largas y esforzadas horas a esta labor, incluso fuera de los “horarios de oficina” —después de las siete de la tarde o los fines de semana— cuando hay que reunirse con los vecinos, jóvenes o niños beneficiarios de las intervenciones, bien o mal llamadas, preventivas.

Trabajar en este ámbito está cruzado por dilemas conceptuales y prácticos, los que pueden ser, en parte, responsables de

las frustraciones. Es en esta línea que estas páginas pretenden ser un aporte clarificador de las implicaciones de todo aquello que conlleva —en términos conceptuales, valóricos e ideológicos— la prevención del delito y la violencia en tanto una tarea imposible en sentido estricto, pero tremendamente necesaria en términos políticos.

Además, los frutos de la prevención se definen por su no-presencia o evitación. Por ello, una propuesta que ha ganado adeptos en Inglaterra es la de hablar de estrategias de reducción del delito puesto que ello es susceptible de ser evaluado cuantitativamente (Beato, 2004). En 1983 el *Home Office* del gobierno inglés instauró la Unidad para la Prevención del Crimen (*Crime Prevention Unit*), cuyo lenguaje ha virado sustancialmente desde entonces. El empleo de la noción de prevención, especialmente “prevención situacional”, ha dejado paso a los términos *community safety*² y, más recientemente, *crime reduction* (Tilley, 2005). El cambio de hablar de prevención a reducción, más allá de responder a una estrategia de las nuevas autoridades de entonces para diferenciarse de sus antecesoras, tiene una ventaja. La noción de reducción del delito sugiere “algo que es más medible que la prevención del crimen: un crimen prevenido no puede ser observado mientras que la reducción del número de crímenes puede en principio ser estimado con precisión, a pesar que realizar dicha medición en la práctica es difícil” (Tilley, 2005: 269, traducción propia).

2 El término inglés *community safety* resulta difícil de traducir al castellano. Tal como lo explica Ruiz, Illera, & Manrique (2006), en inglés existen dos palabras: *safety* y *security*. La primera hace referencia a la protección de la integridad del individuo y su propiedad, mientras que la segunda hace referencia al mantenimiento del orden público. En este caso la elección de *community más safety* pudiera ser entonces traducida por “seguridad de los individuos en comunidad”, lo que se acerca más a la noción de seguridad ciudadana tal como es empleada en América Latina.

No obstante, a pesar de lo mezquino de los réditos medidos en términos económicos, la valoración de las iniciativas de prevención de la delincuencia y la violencia (políticas públicas nacionales o municipales, programas y proyectos de distintas envergaduras) no puede regirse únicamente por la resta entre costos y beneficios, sean éstos económicos o sustantivos. Ello debido a que esta empresa remite a la construcción, vigencia y mantenimiento de los principios que posibilitan la vida en sociedad, a saber, el respeto por la integridad de las personas y sus bienes, así como también de los bienes públicos. Por ende, esta tarea, ya sea entendida como prevención o bien como reducción del delito y mitigación de la violencia, debiera ser asumida también desde un punto de vista ético y político como un proyecto de transformación social tendiente al mejoramiento de la calidad de vida de las personas a mediano y largo plazo; lo que en efecto es una ganancia incalculable.

La circularidad en la seguridad e inseguridad

En términos generales, hombres y mujeres nos sentimos seguros cuando podemos vivir sin mayores preocupaciones o ansiedades de perder el estándar de vida logrado con mayor o menos esfuerzo. Condiciones razonables con respecto a la estabilidad laboral y los ingresos económicos, así como de las garantías de salud, la educación para los hijos, la calidad de la vivienda y el entorno físico, permiten a las personas proyectarse al futuro con optimismo y planificar mejoras que favorecen el crecimiento de los países en términos económicos y de calidad de vida. A su vez, la seguridad ciudadana, entendida no solamente como la relativa ausencia de delitos, contribuye a que los proyectos de los ciudadanos se puedan materializar sin sobresaltos.

Para una familia, sin duda que, el robo de un automóvil significa un duro golpe, sin embargo, las formas cómo la familia

puede elaborar e interpretar la sustracción arbitraria de un bien tanpreciado como su automóvil va a depender de la disponibilidad de recursos económicos para reponer la pérdida y, más importante que el dinero, de sus posturas valóricas frente a la violencia y la delincuencia. Así por ejemplo, las reacciones subjetivas frente a un robo pueden tomar la forma de desesperanza, conformismo, legítima judicialización del caso, venganza o sobreexposición de la experiencia en los medios de comunicación. Cualquiera sean los recursos interpretativos en una familia, la victimización producto de los delitos contra la propiedad puede desatar una notable falta de confianza y pérdida de sentido de vivir en conjunto con otros que se vuelven amenazantes.

De este modo, la seguridad entre quienes habitan un determinado territorio y comparten repertorios interpretativos particulares sería producto de un conjunto de factores que interactúan entre sí al pasar necesariamente por las significaciones que las personas les otorgan a los hechos. Es importante destacar, entonces, el carácter eminentemente social y simbólico del proceso y del resultado, los que a su vez condicionan los comportamientos o las reacciones ante la inseguridad, así como los proyectos que los ciudadanos están dispuestos a sustentar a corto, mediano o largo plazo para revertir las inseguridades de las cuales se sienten víctimas.

Sin embargo, mientras la seguridad trae consigo mayor seguridad, la inseguridad trae consigo mayor inseguridad; un único evento violento puede echar por tierra el trabajo de años. En este sentido, la seguridad sería una situación de equilibrio muy precario, donde interactúan de manera simbólica y más allá de la lógica racional, un conjunto de factores de muy variada índole. Algunos de ellos pueden ser observables y controlables y, hasta cierto punto, susceptibles de ser intervenidos (urbanismo, normas legales, regulación de salario mínimo, pobreza, y falta de oportunidades, por ejemplo) y otros pueden resultar

muy difíciles de objetivar, medir o modificar a corto plazo debido, en parte, a su carácter psicosocial (culturas y contraculturas, dinámicas familiares, subjetivas y psicológicas, entre otros).

También existe una relación circular viciosa entre las “incivilidades”, las violencias (incluidos los delitos violentos) y la inseguridad. Las “incivilidades” según Roché (2002) son todas aquellas conductas que tienen por efecto la transgresión de las normas de convivencia en la vía pública y otras cuestiones que no están escritas pero cuyo acatamiento es necesario para nuestra cotidianidad (por ejemplo, desórdenes físicos, malos tratos a la propiedad pública, empujones e insultos). Para este autor, la inseguridad pone de manifiesto la importancia de la cuestión de la civilidad: aquellas reglas prescriptivas (que ordenan) y proscriptivas (que prohíben) de los comportamientos de la vida cotidiana. La delincuencia, por su parte, desmoraliza a la sociedad y pone en jaque la convivencia, puesto que es un daño intencional de unos sobre otros (distinto de lo que sería, por ejemplo, un desastre natural). En este sentido, dadas las condiciones simultáneas de transgresión e impunidad, las incivilidades aumentan el temor y se convierten en el punto de partida de la violencia y, eventualmente, de la delincuencia. O sea, un círculo vicioso que pone en jaque a todo el sistema de convivencia democrática (Alda y Béliz, 2007).

Robert Castell (1997) considera la inseguridad como un síntoma de las sociedades de riesgo actuales, donde el proceso que explica la inseguridad sería la progresiva “desafiliación” de los individuos con respecto a instituciones, colectivos o comunidades, ya fueran éstos religiosos, sociales o laborales. Antaño, bajo el modelo de producción industrial, esas comunidades le proveían a los asalariados del soporte social necesario para luchar por sus condiciones de vida y hacían las veces de referentes sociales normativos.

El punto central en Castell es explicar fenómenos tales como la anomia o la cohesión social, partiendo de la constatación que

existe un grupo creciente de individuos “en situación de flotación en la estructura social, que pueblan sus intersticios sin encontrar allí un lugar asignado” (Castell, 1997: 14). Estas “siluetas inseguras” no son otros que jóvenes que buscan incesantemente trabajo, personas subempleadas o habitantes de tomas de terreno ilegales —sujetos clásicamente considerados como grupos objetivos de las estrategias de prevención del delito y la violencia—. Las condiciones socio-económicas de estos grupos no alcanzan más que para la sobrevivencia, quedando relegados a una posición de “supernumerarios”.

El proceso de desafiliación explicaría la fragmentación de nuestras sociedades postmodernas, atravesadas por la inseguridad y las muestras de incivilidades. Lo anterior estaría dando cuenta de que las normas de civilidad están subvaloradas o carecen de sentido en una sociedad fragmentada, hostil y poco solidaria. Entonces, resulta comprensible la construcción de universos culturales paralelos o subculturas donde el uso desmedido de la violencia deja de ser censurable; la violencia no es vista como una excepción o muestra de incivilidad, sino que es valorada como una alternativa viable. Para mantener dicho orden de cosas, los protagonistas elaboran sus propios códigos de significación y justificación de sus acciones y finalmente, su propia subcultura de la ilegalidad.

Si la transgresión a las normas de convivencia en los espacios públicos, deja de ser una excepción ante la cual se piden y reciben las disculpas correspondientes, entonces no podemos hacer uso de la imaginación para anticiparnos a las acciones y reacciones del otro. La anticipación con la que operamos en nuestra vida cotidiana nos facilita nuestro actuar sólo si ciertas reglas prescriptivas y proscriptivas —en palabras de Roché— son supuestas, respetadas y mantenidas en la cotidianidad. De lo contrario, nos desgastamos en conjeturar todas las alternativas de comportamiento al suponer malas intenciones por doquier, predisponiéndonos al ataque en

cualquier momento. O sea, un círculo vicioso difícil de revertir puesto que en él la evidencia esporádica (un hecho violento que se sabe de oídos o por los medios de comunicación) justifica todo el andamiaje protector-preventivo-agresivo-represivo, mientras la cotidianeidad sin sobresaltos es leída como la excepción.

Los dilemas implicados en la producción de la seguridad ciudadana

Las explicaciones conceptuales sobre la inseguridad producto de la criminalidad, la violencia o las incivildades, han inspirado definiciones de políticas públicas para atacar las fuentes que alimentan dichos fenómenos. Desde esta perspectiva y como ya señaláramos, en la seguridad interactúan factores relativamente objetivos a nivel de sociedad o ciudad y otros a nivel de los individuos, cuya medición reviste mayores dificultades. Esta tendencia a pensar de manera binaria la relación entre individuos y sociedad no es privativa de las políticas públicas en seguridad ciudadana, sino que cruza las diversas corrientes de pensamiento en las ciencias sociales (Billig *et al.*, 1988).

Billig *et al.* (1988) revisan una serie de fenómenos sociales tales como la salud y la enfermedad, la educación, el género y los problemas raciales, y concluyen que en todos ellos la pregunta por las causas de los fenómenos oscila entre los individuos o la sociedad, tanto en las explicaciones teóricas como en las propuestas de intervención. A su vez, los autores afirman que la polaridad individuo/sociedad ha inspirado ideologías³ opuestas entre sí

3 La noción de ideología en Billig *et al.* (1998) abarca y supera las dos formas tradicionales de entender este concepto. Por una parte, un conjunto recurrente de patrones por medio de los cuales personas de una misma "comunidad cultural" hacen sentido de su experiencia de modo similar. Por otra parte, un sistema filosófico de valores y principios articulados por políticos e intelectuales de élites. Los autores superan ambas definiciones al sostener que las ideologías son ideológicas

dependiendo de dónde es puesto el acento. Sin embargo, la condición dilemática estaría presente en cualquier ideología. La noción de "lo dilemático" se asemeja bastante a la noción de "dialogicidad" (Bakhtin, 1984), en el sentido de argumentos opuestos que necesariamente coexisten y se implican e interpelan entre sí. El argumento opuesto puede manifestarse explícitamente o bien operar implícitamente como punto de referencia de contra-argumentación. En este sentido, en todo sistema de pensamiento estarían contenidas las posibles posturas contrarias que, para la viabilidad de una ideología determinada, deben ser rebatidas. La existencia de un argumento y su contrario es la precondition para que afloren los dilemas, los conflictos de intereses y las dificultades para la toma de decisión, situaciones prácticamente omnipresentes en el terreno de seguridad ciudadana.

Por su parte, Höijer *et al.* (2006) ejemplifican con el caso de la prevención urbana del crimen, una serie de dilemas con los que se enfrentan las autoridades municipales a la hora de tomar decisiones, los que finalmente remiten a qué tipo de ciudad es la que se desea construir y cómo congeniar los intereses y demandas opuestas de grupos diversos. En otras palabras, en la prevención del delito de tipo situacional convergen disyuntivas del ámbito de lo político, en el sentido valórico normativo (¿qué tipo de ciudad?, ¿qué tipo de valores desea promover en ella?), con dificultades políticas, en términos de negociación de poder para con los diversos grupos a los que la autoridad desea dejar contentos.

Sin embargo, lo más interesante siguiendo a Billig *et al.* (1988) para el análisis de la producción de la seguridad ciudadana, es que las ideologías serían internamente dilemáticas, es decir, que al interior de una misma ideología, y para que ésta opere, también se dan términos

porque son dilemáticas; porque una determinada ideología defiende o promueve "al mismo tiempo" valores diferentes, los que puestos en yuxtaposición pueden producir dilemas en las personas entre elecciones valóricas y normativas divergentes.

o valores opuestos. Este es el caso del liberalismo en tanto ideología, ya que la libertad individual requiere de ciertos límites que son impuestos por el conjunto de la sociedad; en caso contrario no sería posible el orden social, ni las amistades ni las relaciones de parentesco. Así es como el individuo (y sus valores) requiere(n) de la sociedad (y sus valores). Y ello también opera en el campo de la seguridad

ciudadana, invocando, por una parte, explicaciones centradas en el individuo (teorías de elección racional, por ejemplo) y, por otra, conceptos a nivel social o comunitario (teorías ecológicas del crimen, por ejemplo). Si reconocemos que actualmente el liberalismo es la ideología de mayor peso —especialmente en políticas públicas— correspondería explorar los dilemas propios o internos de esta ideo-

Polaridades		
Dimensión	Societal	Individualizadora
Valórica	Solidaridad, hospitalidad, inclusión social.	Respeto a las libertades y derechos individuales.
Políticas públicas	Intervenciones de largo plazo (más o menos serias), intersectoriales, inespecíficas en su dimensión de seguridad pública, de carácter universal.	Énfasis en el sistema penal (policías + justicia); persecución y castigo.
Efectos/consecuencias de las políticas públicas	Excesiva confianza (e incluso una cierta inocencia) en los efectos a largo plazo de las políticas sociales; "garantismo". Parálisis a corto plazo.	Efectos de segregación de las poblaciones vulnerables que se convierten en vulneradas por el mismo sistema; "mano dura". Falta de visión a largo plazo.
Dimensión temporal	Antes de que aparezca el delito y la violencia	Cuando ya hay manifestaciones delictuales y violentas en sectores focalizados por territorios o grupos de personas.
Argumentos a su favor	La dimensión valórica; es políticamente correcto abogar por la inclusión y profundización de la democracia.	La preocupación por la eficiencia de los recursos que toma su fuerza de la lógica economicista: a menor gasto, mayor impacto. Ello a su vez ha sido alimentado por dos nociones importantes: - Evidence based - What Works
Argumentos en su contra	No resuelven los problemas de las "víctimas" (que son inmediatos) y con ello también contribuyen a la desestabilización del sistema democrático, a erosionar la confianza y la calidad de vida de los "ciudadanos de bien".	No resuelven los problemas "de fondo" de los "delincuentes", velando únicamente por el interés de quienes desde una posición de externidad reclaman "mano dura" puesto que no se consideran parte del bajo mundo de la delincuencia. De este modo también contribuyen a la desestabilización del sistema democrático.

Fuente: Elaboración propia con base en Ruiz, J.; Illera, O.; Manrique, V., 2006.

I n v e s t i g a c i o n

Tabla 1: Dilemas Ideológicos en Seguridad Ciudadana

logía y cómo ésta se enfrenta a situaciones dilemáticas con respecto a su opuesto que, históricamente, ha sido el socialismo, aunque éste goce de menos legitimidad hoy en día.

Volviendo al terreno criminológico, es importante destacar que las visiones polares tienden a extremarse y simplificarse al ser traspasadas al debate público, más aún considerando la alta sensibilidad del tema. Como en otras problemáticas, la pregunta por la “causa u origen” del problema es determinante para toda la cadena de implicaciones, en términos de alternativas y soluciones. En directa relación con lo anterior, la pregunta por las “responsabilidades y competencias” (¿quién es el causante del problema, y por ende, a quién le cabe hacerse cargo?) es fundamental.

La pregunta por las causas nos remite de hecho a dos tipos de respuestas; una centrada en el individuo y otra, en la sociedad. Llamaremos “individualizador” al polo que atribuye las causas y responsabilidades de la delincuencia principalmente al individuo que delinque, mientras que denominaremos “societal” al polo que ubica las causas y responsabilidades de la delincuencia en la sociedad. A modo de esquema se ofrece la Tabla 1, donde se listan las implicaciones en uno u otro polo.

A modo de conclusión

A grandes rasgos y simplificando el debate, no es extraño encontrarse, entonces, en este campo en una discusión sin salida o más bien un diálogo de sordos entre dos posturas. Ambas se plantean a sí mismas como las correctas interpretaciones del problema de la violencia y la criminalidad y las portadoras de las mejores soluciones. Ahora bien, no es menor el o los argumentos que cada postura esgrime para considerarse la mejor, la más correcta o más fidedigna. En efecto, el debate es posible porque los argumentos que sustentan cada postura están inmersos en un entramado “dilemático”.

Para quienes consideran que los individuos son plenamente responsables de su actuar delictivo, ya que ellos como cualquier otro ciudadano operan racionalmente (análisis costo-beneficio de las opciones disponibles), la sociedad sería permisiva e irresponsable si no impusiera los castigos correspondientes según el código penal. De lo contrario, las instituciones no protegen a sus víctimas, ni velan por los derechos y libertades de sus ciudadanos. Aquí, la solución primordial es fortalecer el sistema de persecución penal y otras medidas que tiendan a dar soluciones principalmente a las víctimas, quienes son los “ciudadanos de bien”. Para las víctimas el tema es legítimamente siempre urgente y sus demandas son hechas desde una posición de externalidad con respecto a quienes son los victimarios. Los “ciudadanos de bien” no se sienten ni remotamente susceptibles de caer en la categoría de victimarios, lo que les permite realizar demandas del tipo “tolerancia cero” o “la tercera es la vencida”.

En este caso, la metáfora es la de la manzana podrida que debe ser extirpada de la frutera para que no genere más daños a la sociedad. Por ende, no es extraño que este tipo de políticas públicas tengan por efecto el aumento sustantivo de la población carcelaria y una falta de visión de largo plazo puesto que —como aboga el otro polo— no se ocupan de las causas últimas de la violencia y la delincuencia.

El otro polo —en este diálogo de sordos— responderá que si bien los individuos deben rendir cuenta por sus actos, también hay que reconocer que la sociedad desigual genera las condiciones que “empujan” a las personas a “optar” por el camino de la delincuencia. No obstante, esta lógica sólo se ajustaría a la delincuencia de los que tienen menos, poniendo el acento en la pobreza y la injusticia social como causas últimas de la delincuencia. Aquí, lo que se debe hacer es políticas sociales de largo plazo que tiendan a la equidad, lo que es una obligación de Estado sin necesidad de apelar a la seguridad ciudadana. En este sentido, este

polo argumenta a su favor sostenerse en una perspectiva valórica no segregacionista para con los victimarios (que muchas veces son vistos como víctimas), promoviendo valores con los cuales resultaría difícil estar en desacuerdo, tales como la solidaridad, la hospitalidad y la inclusión social. En consecuencia, es probable que los gobiernos se vean paralizados ante las demandas por soluciones urgentes, puesto que el paradigma ideológico desde ya apunta a cuestiones que sólo son alcanzables a mediano y largo plazo, sin tomar en cuenta soluciones interesantes cuyos resultados son relativamente fáciles de conseguir a corto y mediano plazo.

La metáfora en este caso es la del “hijo pródigo”, quien es acogido por el padre (Estado) a pesar del daño infringido y de haberse alejado de la familia (la sociedad). Todo ello a vista y paciencia del resentimiento que ello genera en los “ciudadanos de bien” (el hermano menor que ha seguido la tradición familiar del cultivo de la tierra para mantener a su padre).

Si consideramos que ambas posturas coexisten en la producción de la seguridad ciudadana, entonces resultan comprensibles los dilemas y las frustraciones asociadas a la prevención y reducción del delito y la violencia en América Latina y en otras regiones del mundo. Ninguna de las dos posturas por sí solas contribuirá efectivamente a una disminución de la inseguridad producto del delito, la violencia o las incivildades. Por otra parte, la yuxtaposición de ambas polaridades produce contradicciones a simple vista, generando una serie de dilemas, por ejemplo, ¿cuándo intervenir, antes, después o durante la manifestación del fenómeno criminal?, ¿dónde poner un límite temporal a la prevención?

Alda y Béliz (2007: 12) hablan de “hemiplejía del Estado” cuando “a partir de una lógica binaria y excluyente” entre dos polos (“mano dura” versus “galantismo”), la discusión se reduce a cuanta fuerza puede o debe aplicar el Estado, mientras esperamos que las políticas públicas sociales tengan sus efectos

a largo plazo. El desafío sería “desplazar el debate del ámbito de la fuerza al ámbito de la calidad y la inteligencia de las intervenciones estatales”.

En este sentido, reconociendo la imposibilidad —y potencialidades— de no poder escapar a la condición dilemática de la prevención del delito y la violencia se sugieren dos recomendaciones. Primero, subrayar la importancia de la discusión en términos políticos sobre la contribución social y ética de las políticas de seguridad ciudadana a la construcción de cada uno de los países de la región. En segundo lugar, analizar desde un punto de vista técnico los argumentos a favor en cada una de las posturas “societal” e “individualizadora”, para recoger y valorar las herramientas de trabajo (diseño, gestión y evaluación) que, en el contexto de cada polaridad, se han utilizado con éxito. Esta propuesta no es un simple agregado de lo mejor de cada postura, sino que supone un orden de cosas donde lo técnico está supeditado a lo político, es decir, donde existe un proyecto que avala la utilización de herramientas en pos de determinado horizonte. □

Bibliografía

- Alda, Erick; y Gustavo Béliz (2007). “Introducción”, en: Alda, Erick y Gustavo Béliz (eds.). *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*, Washington, D.C.: BID.
- Bakhtin, Mijael (1984). *Problems of Dostoevsky's Poetics*, Translated by C. Emerson; edited by W. Godzich and J. Schulte-Sasse. *Theory and history of literature*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Beato, Claudio (2004). “Reinventar la policía: la experiencia de Bello Horizonte”, en: Hugo, Frühling (ed.). *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*. Washington D.C.: BID.
- Billig, Michael et al., (1988). *Ideological dilemmas: a social psychology of everyday thinking*, London: Sage.
- Castell, Robert (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires: Editorial Paidós.
- CIPC (2008). *Prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas*. Montreal: Centro Internacional para la Prevención del Crimen.
- Dammert, L.; Ruz, F.; & Salazar, F. (2008). *¿Políticas de seguridad a ciegas? Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina*, Santiago: FLACSO-Chile.
- Frühling, Hugo (2008). “¿Cómo avanzar en la reducción del delito y la violencia en América Latina? Reflexiones sobre aspectos a mejorar”, en: *Boletín + Comunidad + Prevención*, núm. 7, Santiago: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, INAP, Universidad de Chile, pp. 2-3.
- Höijer, Birgitta; Rolf Lidskog; Ylva Uggla (2006). “Facing dilemmas: sense-making and decision-making in late modernity”, en: *Futures*, núm. 38, pp. 350-366.
- Leeuw, Frans; Leontien van der Knaap; & Stephan Bogaerts (2007). “Reducing the knowledge—practice gap: a new method applied to crime prevention”, en: *Public Money & Management*, jun, pp. 245-250.
- Roché, Sebastián (2002). *Tolérance zéro? Incivilités et insécurité*, Paris : Edition Odile Jacob.
- Ruiz, Juan Carlos; Olga Illera; & Viviana Manrique (2006). *La tenue línea de la tranquilidad. Estudio comparado sobre seguridad ciudadana y policía*, Bogotá: Universidad del Rosario.
- Sozzo, Máximo (2008). *Inseguridad, prevención y policía*, Quito: FLACSO Ecuador.
- Tilley, Nick (2005). “Crime reduction: a quarter century review”, en: *Public Money & Management*, pp. 267-274.

El gobierno local de la seguridad pública en Francia: **fragmentaciones y nuevas orientaciones**

The local governance of public security in France: fragmentation and new orientations

■ Jacques de Maillard¹

Fecha de recepción: Octubre 2008

Fecha de aceptación y versión final: Diciembre 2008

Resumen

Francia ha sido afectada por diversos cambios concernientes a las políticas de seguridad durante las dos últimas décadas especialmente en el plano local. Distintas características pueden ser señaladas: la territorialización, el vínculo entre prevención y represión, la contractualización. En este escenario, ha terminado el tradicional monopolio del Estado central —crecientemente fragmentado entre distintas agencias—. Esta mutación debe ser relacionada con la creciente importancia de las autoridades locales en la elaboración e implementación de políticas referidas a la inseguridad, pero también al rol que han comenzado a jugar otras agencias diversas. Este ensayo busca comprender la coordinación interagencial y señala la existencia de un complejo conjunto de redes que gobiernan la seguridad. También intenta examinar críticamente el argumento planteado por algunos investigadores del giro hacia políticas represivas que estaría afectando a las políticas locales.

Palabras Claves: Francia, prevención, autoridades locales, gobierno.

Abstract

France has been affected by various changes concerning security policies during the last two decades, especially at the local level. Several features can be noticed: territorialisation, link between prevention and repression, contractualisation. In such a context, the traditional monopoly of the central state —besides increasingly fragmented between various agencies— on security has ended. Such a move must be related to the growing importance of local authorities in the elaboration and implementation of policies tackling insecurity, but equally to the role played by various other agencies. The present paper seeks to understand the interagency coordination and point the existence of a complex array of networks governing security. It also seeks to critically examine the claim made by some scholars of the turn to repressive policies that would have affected local policies.

Key words: partnerships, France, prevention, local authorities, governance.

¹ Profesor investigador de la Universidad de Rouen

El estereotipo tradicional, cuando se habla acerca de Francia, es la importancia de su centralismo político y administrativo. El Estado central concentraría recursos técnicos, financieros y administrativos. Éste guiaría a la sociedad, tratando de modernizarla. Dicha imagen sería aún más fuerte cuando se observa el campo específico de la seguridad pública. Las cuestiones relacionadas con la seguridad pertenecerían a las autoridades centrales y por lo tanto constituirían las competencias claves del poder ejecutivo (de Maillard y Roché, 2004). El hecho de que la descentralización en Francia (realizada en 1982) no ha transferido a las autoridades locales ninguna competencia concerniente a la seguridad tiende a confirmar esta idea. Aún más significativamente, durante la campaña presidencial de 2002, los temas sobre la inseguridad habían sido tratados desde una perspectiva muy Estado-céntrica: las principales cuestiones planteadas por los candidatos fueron acerca de reformas legislativas las cuales son competencias que dependen fuertemente del Gobierno central. Dicho enfoque descansa en un imaginario específico donde las leyes producidas por el Estado central desempeñan el papel simbólico de encarnar los valores colectivos centrales.

No es intención aquí argumentar que el Estado central ha desaparecido: la policía y la justicia se mantienen como responsabilidades centrales de la administración estatal. Las leyes generalmente adoptadas por el parlamento Francés nos recuerdan que el Estado central esta determinado a conservar sus competencias esenciales: la habilidad para definir lo que es y lo que no es legal, el derecho a establecer límites a las penas y la capacidad de incrementar significativamente los medios de las organizaciones que tratan con crímenes. Sin embargo, los últimos veinte años han visto el desafío a la posición central del Estado en la regulación de la sociedad. Desde los años 80, las relaciones entre las instituciones de apli-

cación de la ley de carácter nacional y las instituciones locales, especialmente los municipios, han resurgido como un problema. Los funcionarios policiales y judiciales fueron considerados por los gobiernos sucesivos como separados de la vida real de los ciudadanos. Para reforzar las raíces locales de los agentes nacionales, un gran número de iniciativas fueron tomadas bajo el título del vago término de “proximidad”. Las autoridades locales adoptaron un gran papel en el campo de la seguridad, a pesar del hecho de que ninguna competencia en materia de policía fue transferida en el *Acta de Descentralización* de 1982. Si alguna vez existió, el monopolio estatal, ha concluido. Como resultado, “Cada vez está menos claro si alguien en particular gobierna el área del delito” (Roche, 2002: 221). En otras palabras, el proceso de formación de políticas públicas está caracterizado por la cooperación entre una variedad de actores interdependientes. Contratos, nuevos actores, innovaciones locales, son algunas de las principales características de esta nueva configuración de la administración local de la seguridad en Francia. Este campo es ahora dominado por una serie vasta de redes e instituciones entrelazadas que trascienden la clásica división publico/privada y que generan mezclas híbridas compuestas por una pluralidad de agencias, profesiones y líderes de la sociedad civil.

¿Está este movimiento soportado por una ideología coherente? ¿Cómo los actores locales cooperan prácticamente unos con otros? ¿Qué rol desempeña el Estado en esta arena? Comenzaré retratando el marco de producción de políticas públicas en general y en particular aquellas respecto a la seguridad en Francia. Luego me orientaré hacia las tendencias fundamentales del gobierno de la seguridad, enfatizando los puntos de conflicto y ambigüedad en la dinámica actual. Para finalizar, recalcaré las diferentes estrategias locales para abordar el crimen, lo cual me proveerá la oportunidad de ilustrar al mismo tiempo la naturaleza mixta del modelo francés así como las diferentes estrategias locales.

Desde la centralización a la contractualización: ¿una estrategia de responsabilización?

Francia sería emblemática de un Estado unitario, completamente diferenciado de la sociedad e internamente cohesionado. El Estado central por lo tanto estaría organizado en varios departamentos y procedimientos y ejercería un cuasi-monopolio al tratar con los asuntos de la seguridad pública. Sin embargo, dicho relato sobreestima la consistencia del Estado y reduce los retos al papel hegemónico del mismo.

1.1 La seguridad pública como una actividad del Estado central

Hasta finales de los setenta, el prefecto (la cabeza, nominada por el Gobierno central, de las burocracias nacionales al nivel de departamentos y regiones) estuvo en el centro del sistema administrativo francés. Si bien los prefectos todavía existen, un nuevo marco institucional ha emergido y ha sido consolidado luego del *Acta de Descentralización* de 1982². Más recursos financieros y poder de decisión fueron transferidos a representantes electos a nivel de las autoridades locales (divididos en tres niveles: municipios, departamentos y regiones). Como resultado de la legislación descentralizadora a principios de los ochenta, los municipios adquirieron competencias de planeamiento urbano; los departamentos competencias de ayuda social y las regiones competencias de planificación y desarrollo económico. En los últimos 20 años, la pre-

2 El *Acta de Descentralización* marca una fuerte ruptura en la política e historia institucional francesa. La concepción subyacente a este cambio institucional mezcló varios fragmentos ideológicos (la necesidad de alentar las iniciativas locales y hacer los servicios públicos más eficientes, resucitando la democracia local). También se debe indicar que la política de descentralización ha sido abogada durante los años 70 por varios políticos, intelectuales y expertos a lo largo del arco que va de la izquierda a la derecha.

sencia de un cuarto actor institucional ha sido reforzada: los gobiernos metropolitanos³.

Todavía la centralización sigue manteniendo cierta veracidad concerniente a la seguridad pública. Ninguna competencia fue transferida referente a la seguridad pública por las leyes de descentralización. Como resultado, Francia se mantiene relativamente centralizada en lo que se refiere a la organización de las fuerzas policiales y el sistema de justicia criminal. En lo referente a la dirección de la policía, el rol del alcalde en el campo de la seguridad pública casi desapareció con la Ley de abril de 1941 que puso bajo la responsabilidad del Estado central todas las políticas locales existentes. Esto quiere decir que la policía nacional a nivel local depende de una jerarquía vertical cuya cúspide es el Ministro del Interior. En otras palabras, desde la década de 1940, la seguridad pública ha sido un asunto del Estado central.

Los sociólogos de la organización y los científicos políticos han, sin embargo, planteado el argumento importante de que el Estado no debería ser visualizado como una entidad coherente. Gatto y Thoenig (1993) en una investigación seminal, mostraron que la administración de la seguridad pública realizada por el Estado a nivel local era diferenciada, fragmentada, informal, personalizada y localizada⁴: “El resultado es una red horizontal

3 A pesar que sus representantes no son directamente elegidos, ya que la Ley de Julio de 1999 simplificaba las instituciones de cooperación intercomunal, el número de esta clase de autoridades institucionales se incrementó fuertemente (Négrier, 2003). Si los gobiernos metropolitanos no tienen formalmente competencias referentes a la seguridad pública, la Ley de febrero del 2002 otorgaba al presidente del gobierno metropolitano el derecho a reclutar fuerzas policiales locales.

4 Diferenciada, porque un gran número de actores estatales —tres ministros, varios departamentos, profesiones diversas— tratan con los asuntos de seguridad pública. Fragmentada, porque no hay un proceso claro de coordinación: la coordinación jerárquica es complicada, porque cada actor busca preservar su espacio de maniobra, la coordinación horizontal también es una tarea difícil, por-

complicada que varía de territorio en territorio” (óp. cit.:151). Pero se puede ir más lejos: el Gobierno nacional ya no tiene el monopolio de la seguridad pública. Enfatizaremos dos grandes características de esta transformación: los esquemas cambiantes de las políticas, con un recurso extendido a la contratación y el rol creciente de las autoridades locales, especialmente de los municipios⁵.

1.2 El uso extendido de los contratos

La contractualización ha llegado a ser una característica muy importante del gobierno de la seguridad. A tal punto, que se puede decir que la seguridad no escapa a la tendencia general que ha afectado a las políticas durante los ochenta y noventa en Francia. Diferentes etapas deben ser señaladas. En 1982, se publicó el informe *Bonnemaison* (Bonnemaison, 1982), el cual fue resultado de un comité pluripartidario presidido por un funcionario político local, G. Bonnemaison (el alcalde socialista de Epinay, un pueblo en los suburbios de París). Sus propo-

que todas estas organizaciones y actores tienen diferentes agendas e intereses. Informal, porque los mecanismos formales de coordinación tienen efectos no queridos, frecuentemente reforzando las estrategias de no cooperación, a pesar de que la cooperación real recae en “redes de amigos”, en otras organizaciones y vínculos en la sociedad local. Personalizada porque el nivel de coacción de las instrucciones jerárquicas es relativamente bajo, dejando por lo tanto una cierta libertad a los agentes a cargo de la implementación de las políticas públicas. Localizada porque aún cuando son formalmente empleados estatales, las fuerzas, los gendarmes o los fiscales, constantemente tienden a adaptar sus actividades a la resolución de problemas en el nivel local. Están en relación con funcionarios electos localmente, profesionales, corporaciones, negocios y organizaciones de voluntariado con los cuales cooperan (Gatto y Thoenig, 1993).
5 Otros procesos podrían ser enfatizados como la integración europea y la creciente importancia de los servicios de seguridad privada (ver Roché, 2004).

siciones fueron tres: territorialización de la prevención del crimen, refuerzo del rol del alcalde y terminar con la oposición entre prevención y represión. Como resultado un decreto de junio de 1983 autoriza a las municipalidades a crear concejos de prevención del delito (*communaux de prévention de la délinquance*). Estos concejos, co-dirigidos por el prefecto y el alcalde, significaron la primera incursión de las municipalidades en el campo de la prevención del delito y el primer paso para acuerdos formales entre el Estado y las municipalidades. Este reconocimiento formal es reforzado en 1997 con el lanzamiento de los contratos locales de seguridad:

La seguridad no es un asunto sólo de la policía y la gendarmería, el sentimiento de inseguridad no depende solamente de los servicios de estos actores. Depende de numerosos factores: cohesión social, conciencia cívica, calidad de vida urbana, etc. Estos factores son parcialmente los resultados de la actividad de las autoridades locales y de las iniciativas provenientes de la sociedad misma. Este es el motivo por el cual se necesita organizar una asociación activa y permanente de todos ellos a nivel local que sea capaz de contribuir a la seguridad, especialmente, los alcaldes y los actores de la vida social (circular interministerial de octubre de 1997).

Las convenciones ahora son una parte importante de la actividad interinstitucional: el reclutamiento y la actividad de los agentes (públicos o privados) es ahora tema de ajuste entre diversos profesionales e instituciones, haciendo necesario por lo tanto la existencia de acuerdos⁶. Este proceso de contractualización es

6 Hay múltiples ejemplos de este proceso. En primera instancia se encuentra la mediación: los agentes locales de la mediación social empleados por las municipalidades, las agencias de vivienda o las compañías de transporte son contratados, entrenados y gestionados a través de una pluralidad de contratos a diferentes niveles políticos. A nivel nacional, entre el Estado y las agencias nacionales para delinear ciertos esquemas de desarrollo global; a nivel local entre las prefecturas y los empleadores potenciales (municipalidades, agencias de transporte público, etc.) para definir algunas condiciones

transpartidaria: ha sido sostenida por diferentes Gobiernos de izquierda o de derecha. Desde este punto de vista, esta claro que la dimensión política (entendida como un *clivaje* entre los partidos de derecha e izquierda) no es determinante. No hay una ideología unificada que sostenga dicho cambio. Se puede inclusive argumentar que el éxito de los contratos se da por el hecho que puede ser auspiciado por varias ideologías. Los neoliberales ven el contrato como un medio de reducir los costos mediante la implementación de nuevas herramientas de gobierno, reduciendo así el tamaño del Estado. Los funcionalistas/managerialistas ven a los contratos como un medio para gestionar el entrecruzamiento de competencias entre diversos niveles de gobierno. Quienes están a favor de la participación ciudadana ven el contrato como una manera de gobernar “desde abajo” mediante la movilización de la sociedad civil.

1.3 El rol creciente de las autoridades locales

A pesar de la ausencia de devolución de competencia desde el Estado central, las autoridades locales se han movilizado activamente alrededor de este tema de la inseguridad por varias razones. Las miradas de los ciudadanos, quienes a menudo consideran la seguridad como una responsabilidad del alcalde, se han fusionado con las campañas de los medios de comunicación de alto perfil en contra del crimen y con las presiones políticas orquestadas por la extrema derecha. Una encuesta realizada por CSA en noviembre de 2000 confirmó que el

involucramiento municipal es el resultado de estas demandas. Los alcaldes entrevistados consideraron que la seguridad era la segunda preocupación de los ciudadanos, precedida únicamente por el desempleo (58% contra el 54%). En honor a la verdad, la seguridad esta ahora en la agenda política local, aun si depende de los contextos locales⁷. Aun si la “seguridad” es un término vago y los entrevistados debieron haberle proporcionado una pluralidad de significados, hay pocas dudas de que las cuestiones relacionadas con ella —incivildades, pequeña delincuencia, miedo al delito— constituyen preocupaciones fundamentales en la población. Debe señalarse que muchas autoridades de izquierda se han involucrado en este tema de la seguridad porque temían perder el apoyo de las comunidades de clase trabajadora. Francia no es una excepción en el hecho de que la clase trabajadora ha sido la que más demanda seguridad. La gente abandonada en los barrios pobres han sido quienes han manifestado los niveles más altos del miedo al delito. De acuerdo al INSEE (Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos), en 1995, era en las *banlieues* (este termino se refiere a las zonas urbanas seleccionadas para un financiamiento público específico por sus necesidades), donde la población más desventajada se encuentra concentrada y en donde el sentimiento de seguridad era más bajo. El sentimiento de seguridad fue del 66% en las *banlieues*, 80.7% en las ciudades y el 86.2% en Francia (Choffel, 1996: 132). En Les Mureaux (en Les Yvelines, en los suburbios lejanos de

para utilizar estos agentes; y a veces, a nivel operacional entre una institución y el empleador directo (generalmente una asociación) para definir un mandato estableciendo las condiciones de la intervención concreta. Otro ejemplo es la educación, la cual es un área cada vez menos cerrada y menos separada de otros campos de intervención. Hay por ejemplo, convenciones (involucrando a los fiscales) que luchan en contra del absentismo, contratos con fuerzas policiales para crear diversos tipos de reuniones informativas en las escuelas acerca de las drogas, etc.

7 En París, por ejemplo, en febrero de 2002, el 59% de los encuestados (1207 habitantes fueron entrevistados) consideraron que la inseguridad era uno de “los problemas mas importantes de París” (varias respuestas fueron posibles, pero la inseguridad fue rankeada como número 1 con el 59% al igual que la polución atmosférica) (IFOP, 2002). Inclusive pueblos medianos lejos de los suburbios están preocupados: en Annemasse, un pueblo de 27 000 habitantes en Savoie (cerca de Suiza), en una encuesta hecha en 2002 (500 habitantes fueron muestreados), 54% consideró que la seguridad debería ser la prioridad de la municipalidad.

París), un pueblo fuertemente afectado por el proceso de desindustrialización, el alcalde socialista puso a la seguridad en el centro de sus prioridades políticas a mediados de los 90. Diferentes encuestas realizadas por la municipalidad mostraron una creciente falta de confianza de los tradicionales barrios de izquierda donde se encuentran los votantes tradicionales de izquierda. El Frente Nacional también comenzó a plantear amenazas políticas locales, y en las elecciones municipales de 1995, obtuvo el 30% de los votos beneficiándose por el clima social duro en la ciudad (altos niveles de desempleo, violencia urbana, etc.).

Las acciones municipales pueden ser diferenciadas en tres dimensiones. La primera es el uso de herramientas regulatorias. Recientemente, los alcaldes firmaron ordenanzas para garantizar la seguridad de los habitantes, a veces a expensa de libertades civiles⁸. Su segunda forma de acción ha sido el reclutamiento y profesionalización de varios actores: policía municipal, mediadores (con varios estatutos y funciones, pero en general parcialmente financiadas por el Estado central), administradores de seguridad local, etc. En lo referido a la policía municipal, su renacimiento se remonta a comienzos de los años 1980: había 5600 agentes en 1984, 13 000 en 1999 y aproximadamente 16 250 en 2004 (Le Goff & de Maillard, 2006). En algunas ciudades grandes (en Lyon, Grenoble, Nantes o Strasbourg), las municipalidades han contratado comisionados de policía nacionales para que dirijan sus departamentos de seguridad. Más aún, las ciudades usan más y más a las empresas privadas para varias tareas, por ejemplo, el monitoreo de Circuito Cerrado de Televisión (CCTV), actuar como guardias y realizar servicios de consultoría en materia de seguridad. Y en tercer lugar, las municipalidades se han involucrado más y más en la adminis-

8 Este nuevo tipo de reglas ha sido aplicado a través de tres campos: regulación de los comportamientos agresivos asociados a los mendigos en el centro de las ciudades; toque de queda para jóvenes menores de 13 años, y control de animales peligrosos en los suburbios.

tración de las *partnerships* locales. La generalización de varias arenas locales de negociación, inicialmente en prevención de delincuencia y luego en seguridad, ha ubicado al alcalde y sus servicios como generadores de un debate local. Ellos administran arenas en las cuales varios problemas relacionados con la delincuencia son debatidos. Desde el reporte de Bonnemaïson (1982), algunos alcaldes inclusive han creado un liderazgo en el campo de la prevención del delito.

Este proceso de desmonopolización está cercano a lo que D. Garland ha denominado la estrategia de responsabilización: “en lugar de abordar el crimen en una forma directa a través de la policía, las cortes y las prisiones, este acercamiento promueve una nueva manera de acción indirecta, en la cual las agencias estatales activan acciones mediante organizaciones y actores no estatales” (Garland, 2001: 124). Es cierto que los prefectos, agencias de policía, jueces y magistrados están en mayor relación con otras fuerzas de control social, con las cuales buscan crear alianzas e intercambiar información. Las palabras claves son “asociación publico/privado”, “cooperación multiagencial”, “participación social”, “coordinación local”. Sin embargo, se debe notar una doble especificidad en este cuadro general. En primer lugar, en Francia, las asociaciones y cooperaciones diversas involucran fundamentalmente organizaciones públicas y semipúblicas (como los edificios de vivienda pública o compañías de transporte, que dependen fuertemente de las autoridades locales). Autoridades de escuelas, trabajadores sociales, policías, administradores de riesgos que pertenecen a los municipios, jefes locales de policía nacional y municipal, fiscales, representantes de edificios de vivienda pública, son los protagonistas más comunes de estas asociaciones, con respecto a las cuales las asociaciones locales de residentes, los representantes de las comunidades y de las firmas comerciales, se encuentran al margen. Una comparación hecha entre la policía comunitaria de Chicago y los experimentos franceses en torno a las asociaciones vinculadas a la seguridad contribuyeron

a aclarar este punto: en Francia los habitantes no son considerados como un socio legítimo en el proceso político; las relaciones entre profesionales y residentes se mantienen verticales y asimétricas (Donzelot y Wyvekens, 2004; Skogan, 2006). En segundo lugar, la asociación multiagencial en Francia es casi sinónimo de “contractualización”, a pesar de que esta última se encuentra muy ausente en los casos de EE.UU. e Inglaterra. ¿Como se puede explicar este contraste? En Francia, la contractualización significa cambiar las relaciones entre autoridades locales y estatales, es el resultado parcial de la presión proveniente de abajo, autoridades locales demandando involucrarse en la administración de la seguridad. La contractualización implica una dimensión política: los contratos son firmados por alcaldes y tienen un fuerte poder simbólico. En Inglaterra y en EE.UU., en contraste, estos son parte de la estrategia adaptativa liderada por los administradores y tienen un fuerte impulso managerialista.

El gobierno local del crimen: integrado y fragmentado

Estas dinámicas varias (fragmentación del Estado, desarrollo de nuevas herramientas de gobierno, vinculación de nuevos actores) han permitido cambios considerables en la forma en que la seguridad pública es administrada a nivel local. Las políticas locales contemporáneas están sobre saturadas: resultan de la interacción entre una variedad de actores que comparten preocupaciones similares pero también se oponen en torno a ciertos valores y prioridades. Si hay un intento de integrar estos actores y de promover un enfoque integrado con respecto al delito, también se notar una manera más competitiva y fragmentada de elaborar las políticas públicas, que hace legítimo el uso de la noción de gobierno (Rhodes, 1997; Crawford, 2002) para identificar una configuración política constituida por relaciones horizontales de interdependencia, el borrado de las fronteras entre los sectores público y privado, y la presencia de redes interorganiza-

ciones. Este gobierno local del delito puede ser representado en torno a las siguientes características (Crawford, 2002):

- Las fronteras entre las esferas públicas y privadas no están claras.
- Prevalen modos negociados de gobierno (en lugar de las jerárquicas).
- Se oscurece la distinción entre sanción, prevención, y mediación.
- La acción es fragmentada y conflictiva en lugar de ser coherente y racional.

Se puede notar, sin embargo, que contradictoriamente con el caso británico (Hughes y Edwards, 2002), la comunidad está más bien ausente del discurso francés; los funcionarios prefieren referirse al concepto de “proximidad” para indicar las reformas actuales⁹. Aún más, como lo enfatizaremos, el Estado no ha desaparecido y continúa jugando en el contexto francés un rol clave en el gobierno local del delito aun si no es capaz de dirigir las estrategias locales.

2.1 Traslape y fragmentación

Ya hemos mencionado que la retórica administrativa sugiere que la división entre represión y prevención debería ser superada, la difusión entre asociaciones debería favorecer acciones conjuntas entre una variedad de actores profesionales. Sin embargo, se puede tener otra interpretación de las tendencias actuales: el gobierno del delito está caracterizado por un conjunto de instituciones, reglas y asociaciones. En esta perspectiva la proliferación de contratos produce efectos ambivalentes: es una manera de tratar con esta nueva complejidad (mediante la fijación de procedimientos de negociación) y,

⁹ Esta semántica es muy representativa del imaginario francés donde la “comunidad” es vista como una amenaza potencial a la legitimidad de las instituciones políticas. Esto marca un muy fuerte contraste con el contexto anglosajón donde la referencia a la “comunidad” es vista como una forma genérica de reasegurar a las comunidades (de Maillard, 2008)

como una consecuencia no querida, contribuye al crecimiento de la complejidad local implementando diferentes asociaciones con fronteras confusas. Por ejemplo, no hay una verdadera frontera entre los diferentes contratos de seguridad local y otros contratos como los *contrat de ville* (contrato urbano local orientado hacia las áreas desventajadas socialmente) o el *contrat éducatif local* (contrato de educación local). Los actores locales a menudo no saben como están definidas las diferentes fronteras: ¿dónde termina el contrato de educación local? ¿Dónde comienza el contrato de seguridad local? ¿Cómo debe gestionarse esta frontera? Una de las paradojas es que el Gobierno central ha promovido la fragmentación ulterior a través de sus respuestas a la fragmentación inicial: mediante la multiplicación de mecanismos de integración, ha producido una mayor opacidad.

Dos efectos de estos traslapes deben ser distinguidos. En primer lugar, estos refuerzan la importancia de la *expertise* técnica para usar los procedimientos, lo cual también crea una distancia entre los pocos que saben y los muchos que no saben. Paradójicamente, estas políticas, que favorecerían una renovación democrática, producen un tipo de opacidad mediante la confusión de los límites entre procedimientos diferentes. En segundo lugar, estas introducen una constante de incertidumbre en varios concejos locales. Esto fue fuertemente puntualizado durante las entrevistas que condujimos: los actores locales no saben cómo funcionan los contratos, como evolucionaran, y dicha incertidumbre esta reforzada por el contexto político (y especialmente por la cercanía de las elecciones locales o nacionales que son momentos en los que las estrategias institucionales pueden ser redefinidas)¹⁰. Esta complejidad institu-

10 Una de nuestros entrevistados lo expuso claramente: "Es verdad que en cierto momento no entendíamos nada... ¿Qué era el contrato de seguridad local? ¿Era más que el concejo de prevención del delito a nivel local? ¿Estaba dentro del consejo de prevención del delito a nivel local? ¿Estaba fuera? No lo sabíamos..." (entrevista con un *mánager* de prevención, febrero de 2002).

cional "oscurece aún más quién es responsable, ante quién y por qué" (Crawford, 2002: 5), planteando entonces una cuestión central para la "accountability democrática".

2.2 ¿Se ha erosionado el Estado? Descentralización, centralización y negociación

Las autoridades locales están cada vez más involucradas en la construcción de la seguridad local, desafiando intelectual y prácticamente la centralidad del Estado. Pero esto no significa que el Estado central haya sido erosionado. A pesar de algunas movilizaciones de los políticos locales, el uso de la fuerza pública policial todavía se mantiene en las manos de ministerios centrales. Se debería mejor decir que los contratos de seguridad local brindan la ocasión de negociación continua entre los municipios y los representantes locales del Estado (ver también Ocqueteau, 2004). Sin embargo, en contraste con Gran Bretaña, el Estado no es capaz de dirigir las políticas locales mediante la imposición de estándares para las prácticas a los que las autoridades locales y otros actores locales se deberían ajustar.

Recordemos que, con respecto a las fuerzas policiales, las autoridades locales están subordinadas estadística y legalmente. En 2003, hubo 240 000 miembros de la fuerza policial nacional (145 000 policías y 95 000 gendarmes¹¹) vs. 16 500 policías municipales. Aun más, estos últimos tienen menos poder que la policía nacional o la gendarmería nacional: no tienen competencia en la investigación criminal (*police judiciaire*)¹². A pesar de que en el año 2000,

11 Entre los policías y los gendarmes, hubo tradicionalmente una división territorial: los gendarmes operaban en las áreas rurales y la policía nacional era responsable de las ciudades. Pero, como las ciudades crecieron esto es cada vez menos cierto: buena parte de la jurisdicción de los gendarmes es ahora parte de las áreas urbanas.

12 Aun más, tienen que notificar al oficial de policía judicial (*officier de police judiciaire*) perteneciente a la policía nacional o a la gendarmería de

algunos políticos han planteado que ellos son elegidos por los ciudadanos para estar a cargo de la seguridad urbana y que, deberían poseer recursos para enfrentar a la delincuencia¹³, desde entonces no se han producido cambios. La oposición profesional de la policía nacional no explica todo: parece que la mayoría de los políticos franceses se mantienen muy cautelosos en este punto. A su vez, los alcaldes no siempre están muy entusiastas de adquirir estas nuevas competencias, lo cual parece para ellos algo muy riesgoso. En la encuesta realizada por CSA (mencionada anteriormente) en octubre de 2000, cuando se preguntó si estarían a favor de la expansión de sus responsabilidades, 49% estuvieron a favor de dicha reforma (y el 51% se opuso). Por lo tanto, no es sorprendente que este problema de la municipalización de las fuerzas policiales se mantenga en gran medida fuera del debate político. A pesar de algunos recrudescimientos, parece que hay un consenso implícito para mantener el *status quo*.

Esto nos lleva al segundo punto. La negociación entre el Estado y las autoridades locales es a menudo mucho más limitado: se refiere a la distribución de la policía en el territorio nacional. Por ejemplo, la firma de varios Contratos Locales de Seguridad (CLS) fue postergada por el rechazo de los alcaldes a firmar un contrato con el Estado si el número de policías en su municipio no se incrementaba. Las estrategias utilizadas por las autoridades locales son más o menos conflictivas: pueden negarse a contractualizarse o inclusive movilizar la opinión pública (como algunos lo hicieron cuando sin-

cualquier delito que les hubiese sido informado. Para ser dotados de armamento, necesitan doble autorización otorgada por el prefecto y el fiscal.

13 En marzo de 2002, el presidente del Senado defendió, para pueblos con más de 50 000 habitantes una "política territorial tomada a cargo por el alcalde, con un control ejercido por el Estado y los fiscales". Durante el mismo periodo, durante un seminario organizado por la *Association des Maires de France* (la más grande asociación de alcaldes), algunos alcaldes tomaron posición pública a favor de una policía bajo la autoridad del alcalde.

tieron que podían perder su "estación de policía" por la reestructuración territorial iniciada por el Estado), pero en algunos casos las negociaciones entre las autoridades locales y la policía nacional son mucho más cooperativas. Los municipios a menudo contribuyen al financiamiento de una nueva estación de policía, también ofrecen el terreno en el cual la estación puede ser construida o proveen de equipamiento (bicicletas, autos, herramientas tecnológicas, etc.) ¿Este crecimiento en la financiación de las actividades policiales significa una revolución silenciosa, ya que la policía nacional depende cada vez más de los recursos otorgados por los municipios? Es muy pronto aún para responder a esta pregunta, pero no se deberían subestimar las implicaciones de este cambio: hablando en términos financieros, las fuerzas policiales nacionales cada vez más dependen de los recursos locales (Le Goff y de Maillard, 2006).

En tercer lugar, se puede puntualizar que el Estado no es realmente capaz de imponer algún criterio claro al que deberían ajustarse las políticas locales. El primer aspecto es que no hay *expertise* pública verdadera en el contexto francés. En contraposición a Gran Bretaña, donde el *Home Office* juega un papel real en la auditoria de los experimentos locales, Francia no tiene un equipo de expertos públicos. Dentro del Ministerio del Interior, hay una sección a cargo del seguimiento del funcionamiento de las asociaciones locales, pero tiene más bien recursos limitados para hacerlo. Tiene un sitio de Internet, pero no tienen poder real para evaluar las iniciativas locales y hacer recomendaciones a los actores locales. El Instituto Nacional de Estudios en Seguridad (*Institut National des hautes Études sur la Sécurité*) tiene solamente pocos recursos para realizar diagnósticos y hacer recomendaciones: sus recursos financieros para apoyar la investigación específica están limitados y su equipo de investigadores esta compuesto por menos de media docena de miembros. El comité interministerial de la ciudad (*délégation interministérielle à la ville*) intentó realizar un inventario de las estrategias innovadoras referentes a la prevención social, pero se empleó

un criterio vago (para determinar qué significa “innovador”) que no tiene carácter obligatorio para los actores locales. En otras palabras, en contraste con Gran Bretaña (Stenson y Edwards, 2004: 221-224), el Estado central no constriñe fuertemente a las intervenciones locales. Si alguna vez existe una retórica voluntarista proveniente desde el centro, se puede decir con dificultad que significa una estrategia coherente y real para gobernar la periferia. El Gobierno nacional tampoco tiene los recursos (porque sus recursos humanos y financieros son limitados) ni tampoco la coherencia (esta limitado entre los diferentes servicios dentro del Ministerio del Interior y entre el Ministerio del Interior y el comité interministerial) para manejar las estrategias locales.

3. El modelo mixto de las estrategias locales

Francia es conocida internacionalmente por haber promovido un modelo de prevención social del delito, a menudo asociado con G. Bonnemaison. Si bien dicho modelo continúa teniendo peso en la forma en que las políticas locales son elaboradas, ha encontrado cada vez más críticas y ha sufrido muchos cambios. El resultado es más bien un modelo mixto de estrategias locales, combinando la prevención social y la prevención situacional. En este cuadro general, es posible distinguir diversas estrategias locales: aquellas que promueven “la paz social” y aquellas que promueven “la tranquilidad pública”.

3.1. ¿De la prevención social a las estrategias punitivas?

Tradicionalmente, el modelo francés para abordar la delincuencia urbana se basó en la prevención social. En Francia, las actividades culturales y sociales, si se supone que mejoraran globalmente la calidad de vida en los vecindarios, fueron usualmente consideradas como pertenecientes al campo de la prevención. Sobre esta base, muchos programas franceses

han sido orientados hacia jóvenes viviendo en barrios desventajados, aun si estas acciones no han sido dirigidas a futuros delincuentes. Desde el informe de Bonnemaison (1982), varias iniciativas locales y nacionales han acompañado a estos programas basados en asociaciones entre diversos profesionales e instituciones. En dichos programas, los objetivos de las así llamadas acciones de “prevención” fueron vagamente definidas y no hubo una clara línea divisoria entre las actividades sociales y la prevención¹⁴.

Como se indicó anteriormente, dicho modelo ha sido sujeto a serias críticas. Varios autores han planteado que los concejos locales de prevención del delito no estuvieron suficientemente enfocados en la prevención del delito sino que se desplazaron hacia la lucha contra la exclusión social promoviendo por lo tanto una prevención poco precisa¹⁵. Interesantes desde este punto de vista son los cambios realizados por ciertos políticos de izquierda a nivel local. El primero ha sido la movilización en el tema de víctimas. Cada vez más, las víctimas se han ubicado en el centro de la agenda política, se han abierto oficinas para apoyarlas psicológica y legalmente. En algunas localidades tradicionalmente dominadas por políticos de izquierda, este problema por sí mismo ha ingresado en la agenda política, a pesar que la preocupación

14 Como acertadamente ha planteado Crawford (2002: 220), el modelo francés esta casi opuesto al modelo inglés: un enfoque social amplio sobre el delito en Francia versus un enfoque restringido, dirigido por la policía, de prevención situacional del delito en Inglaterra; experiencias fundadas en el papel de los funcionarios electos popularmente en Francia versus el desplazamiento de las estructuras locales de la representación democrática en Inglaterra; ausencia de preocupación por la medición de resultados en Francia versus el fuerte énfasis del monitoreo del desempeño en Inglaterra.

15 Dichas críticas no están monopolizadas por la derecha política ni por los profesionales de la ley y el orden. Es una mirada que se puede encontrar entre jóvenes estudiantes de la *Ecole nationale d'administration*, que forma los futuros altos funcionarios públicos (ENA, 1999).

tradicional estaba vinculada a la rehabilitación de los delincuentes¹⁶. El segundo cambio ha sido el reconocimiento creciente de la necesidad de enfrentar los efectos de la criminalidad y la delincuencia y no solamente sus causas¹⁷.

Dados estos cambios, algunos autores han planteado que Francia estaría girando, o más cautelosamente, enfrentaría el riesgo de girar hacia estrategias punitivas. Las soluciones represivas, se teme, que se impongan a los programas basados en la prevención, la visión de la policía se podría imponer por sí sola al resto de la sociedad, habría una expansión penal. Simplificadamente, se podría decir que estamos frente a la transformación del “Estado social en Estado penal” (*Actes de la recherche en sciences sociales*, 1998). De acuerdo a estos autores, los funcionarios electos popularmente, influidos por los medios de comunicación y los nuevos expertos de seguridad (Mucchielli, 2001), articularían discursos populistas al igual que abogarían por medidas punitivas. Por último, pero no menos importante, esta nueva orientación política estaría siendo importada desde los EE.UU. (Wacquant, 1999).

Hay algo de verdad en este análisis. Cuando se escucha la retórica pública, uno puede sorprenderse con el hecho de que el tema de la ley y el orden público ha ganado mucha importancia. Los anuncios de los funcionarios electos local-

mente a favor de la “tolerancia cero” y los viajes hacia la ciudad de New York han proliferado en los últimos años, tanto en Francia como en otros países europeos. Los medios de comunicación habrían exacerbado también el temor al delito. Por ejemplo, la seguridad pasó a ocupar un rol central durante la última campaña presidencial, con los medios de comunicación amplificando las preocupaciones sociales y los pánicos morales con respecto al delito¹⁸. Es también difícilmente discutible que algunos expertos han defendido un discurso agresivo con respecto al tratamiento de la delincuencia. Entre otros ejemplos, un informe realizado por un instituto privado (el Instituto Montaigne) diagnosticó la necesidad de una política de cero tolerancia en Francia y una mejor administración de las fuerzas policiales (Instituto Montaigne, 2001).

Se puede decir sin embargo que el modelo francés, si hay uno, es mucho más complejo. No ha girado radicalmente hacia estrategias punitivas. Como en cualquier proceso de cambio, lo “nuevo”, fuertemente puntualizado por los medios de comunicación y algunos autores, no reemplaza a lo “viejo”. Los dos están entrelazados. Por ejemplo, Francia continúa teniendo una *politique de la ville*, esto es, una política iniciada por el Estado central orientada hacia las áreas urbanas desventajadas, que promueve un enfoque global con respecto al desarrollo urbano, combinando cuestiones sociales, urbanas, económicas y de seguridad. Aun si la implementación de esta política está caracterizada por una distancia entre sus objetivos, generales y generosos (“reintegrar barrios desventajados en las ciudades”, “luchar contra la exclusión social”) y sus resultados, más bien limitados (Maillard, 2004), esta política marca un intento imperfecto de tratar con los pro-

16 Un concejal en los suburbios de Grenoble nos explica: “Siempre hemos estado muy orientados hacia la prevención social... Pero en un aspecto hemos cambiado: hemos tomado cada vez más en cuenta el sufrimiento de las víctimas” (entrevista, junio de 2004).

17 El ejemplo de Lyon es, en este aspecto, emblemático. Los candidatos de izquierda para elecciones municipales en 2001 desarrollaron un discurso mucho más enfocado en la seguridad de los habitantes con un énfasis en particular en la necesidad de dar respuestas concretas a la delincuencia. Escuchemos al concejal a cargo de la “tranquilidad pública” en Lyon: “No me avergüenza hablar de seguridad, tenemos el derecho a la seguridad, pero tenemos un derecho más grande, el derecho a la tranquilidad pública” (Beetschen, 2004: 27).

18 Se ha cuantificado que entre febrero y marzo de 2002, los temas concernientes a la “delincuencia-policía-justicia” ha crecido el 126% en los medios de comunicación (radio, televisión, periódicos). Dicho crecimiento ha sido correlacionado con un crecimiento en el temor al delito del 3% al mismo período (Maillard, 2003).

blemas sociales, urbanos, económicos y de seguridad relacionados con los *banlieus*. También se puede cuestionar la realidad de este nuevo discurso político. El uso de la política de tolerancia cero, por ejemplo, se ha mantenido en el plano de la retórica y se debe decir que la mayoría de los políticos franceses no conocen las implicaciones concretas de las políticas del Departamento de Policía de New York. Como en Inglaterra, esta vaga referencia a la tolerancia cero limita considerablemente el impacto de la trasferencia de esta política pública desde los EE.UU., produciendo convergencia “más a nivel de los símbolos que en la practica” (Jones y Newburn, 2004: 145; ver de Maillard & Le Goff, 2009).

Examinando las medidas concretas adoptadas a través de los contratos de seguridad local, más bien se observa un modelo mixto de prevención y seguridad: la cooperación entre las fuerzas policiales coexiste con medidas que apuntan al reforzamiento de la ayuda a las víctimas o actividades dirigidas a la gente joven. La prevención situacional, parecería tener más importancia en las estrategias locales pero no se ha vuelto dominante. Una investigación realizada en 173 ciudades y 51 contratos de seguridad local, mostró diversas acciones locales conducidas por socios locales (Sina, 2002). Clasificando las acciones mediante la combinación de los públicos y los objetivos, el autor realiza una clasificación entre tres tipos de configuraciones de acciones. En el primer tipo (17.7%), dos objetivos (padres e hijos asistiendo a la escuela) y tres objetivos (prevención primaria, actividades socio culturales y la prevención de la deserción escolar), son priorizadas. Este grupo de acciones, no están referidas a actos de delincuencia, se orienta hacia el largo plazo en el marco de una racionalidad clásica de prevención social. La cuarta parte de la muestra (26.4%) está orientada a la administración de los espacios públicos. Aquí las acciones, que incluyen un gran número de objetivos y blancos, se orientan a reocupar los espacios públicos, mediante la combinación de acciones de mediación, la presencia de la policía y el uso

de dispositivos tecnológicos, como la vigilancia a través del CCTV. Finalmente, la mayoría de las acciones (alrededor del 56,1%) están caracterizadas por el enfoque de la prevención social tradicional, a pesar de que fueron más focalizadas en grupos específicos —víctimas y delincuentes— que aquellas del primer tipo. Esta tercera configuración combina ayuda a las víctimas con acciones sociales orientadas a un grupo específico y a intervenciones en el campo de la prevención de la reincidencia. Es por lo tanto difícil concluir si un modelo de acción es predominante¹⁹.

Las ciudades francesas, por lo tanto, han desarrollado más bien un modelo mixto de acción combinando la prevención social y la prevención situacional, la regeneración urbana y las políticas de seguridad²⁰. Desde este punto de vista, son múltiples las interpretaciones implícitas sobre las que se fundan las políticas de seguridad a nivel local. El viejo modelo *welfarista* no ha desaparecido: sus instituciones, profesionales e ideas todavía funcionan aún cuando están bajo presión. La interpretación de los

19 Se podría inclusive decir que los últimos años han sido caracterizados por el desarrollo de nuevas formas de acción que no pueden ser definidas como prevención social (en su significado tradicional) ni como prevención situacional: el uso de “mediadores”, “vigilantes nocturnos” y otros “agentes de la ciudadanía” (15 000 han sido reclutados desde 1998) por los municipios, agencias de vivienda y compañías de transporte, es una manera de proteger los espacios públicos de las incivildades y otros actos de delincuencia mediante la promoción de intervenciones que descansan en el dialogo más que en la coacción (Roché, 2002a).

20 Hablando globalmente, las ciudades francesas no escapan a la tendencia general puntualizada por P. Le Galès en su análisis de las ciudades europeas: a pesar que la competencia internacional ha tenido varios impactos bien fuertes en las ciudades europeas, muchas formas de regulación social se mantienen, como las estrategias de lucha contra la pobreza, la generación de empleo para las clases sociales baja y media en el sector público, la regulación política del mercado de propiedades, la movilización cultural y el auge del planeamiento estratégico (Le Galès, 2002: 214-226).

delincuentes como “víctimas” de la inequidad social y de la violencia institucional, continúa teniendo cierta influencia en varias alternativas administrativas y sociales. Sin embargo, otras dos interpretaciones han ganado cierto peso. La primera, reflejada en el creciente papel de tecnologías y acciones humanas que buscan regular los espacios públicos, está inspirada en el paradigma que considera a la seguridad como una protección otorgada a los ciudadanos. La segunda, descansa en la represión como una manera de garantizar la seguridad. Estas diferentes orientaciones no son fáciles de reconciliar, están sujetas a controversias tanto en el nivel político como en el nivel administrativo. Como se mencionó anteriormente, varias agencias están compitiendo unas con otras para colocar sus prioridades en la agenda política, y los funcionarios locales elegidos popularmente tienen a menudo visiones conflictivas acerca de lo que debe hacerse²¹. Como resultado, el panorama contemporáneo del gobierno de la seguridad se encuentra fragmentado.

3.2. Una diferenciación de los enfoques locales con respecto al delito

Si este es el cuadro general, T. Le Goff (2003) ha identificado dos modelos diferentes de enfoques locales. El modelo de la “tranquilidad pública” está principalmente enfocado en la cohesión social: la estrategia de la inclusión urbana es considerada como una prioridad, la policía municipal no recibe un rol central del alcalde

y tiene algunas misiones “sociales” (relaciones con el público, vínculos con asociaciones, etc.), las cuestiones de seguridad no son un aspecto central del discurso municipal. Un rol dominante es reconocido al Estado en lo referente a la misión de la seguridad pública. El modelo de “paz social” muestra diferentes características. La policía municipal es central dentro del municipio y su misión es cercana a la misión de la policía nacional. Las operaciones de inclusión urbana a pesar de que no son abandonadas tampoco son una prioridad política, la comunicación municipal enfatiza el rol del alcalde como “responsable por la seguridad de los ciudadanos”. Le Goff considera que Nantes, la prefectura de la región *Les pays de la Loire*, liderado por el alcalde socialista J. B. Ayrault ilustraría el primer modelo: sus políticas descansan en un intento de combinar seguridad y prevención —significativamente, el ayuntamiento evita el término “seguridad” y lo reemplaza por “tranquilidad pública”— y favorecer el desarrollo urbano de los vecindarios populares. El alcalde ha escogido más bien una estrategia cooperativa con el Estado reconociendo su preeminencia en las cuestiones de seguridad. El alcalde raramente aparece con la policía municipal, a la que no se le otorga una importancia central en el plan de comunicación de la municipalidad. Amiens, la prefectura de la región de “Picardie” en el norte de Francia, administrada por el alcalde de centro derecha G. De Robien, ilustraría mejor el segundo modelo: la seguridad (como desarrollo económico) es considerada como una prioridad y la cohesión social es secundaria en la agenda política local. Cuando llegó al poder en 1989, De Robien optó por crear una policía municipal, y reclutar un oficial de policía nacional para administrarla y darle una importancia simbólica muy fuerte para reasegurar a la población local. El alcalde es a menudo descrito en los comunicados municipales como el protector de la seguridad de los ciudadanos.

A partir de esto, como he indicado a través del artículo, no se debería sin embargo deducir que habría un clivaje político claro que opone a los políticos de izquierda, quienes darían una

21 No tengo el espacio para desarrollar una característica particular en la prevención francesa: la falta de evaluación de las acciones. A pesar de los anuncios oficiales, no ha habido una evaluación real de las acciones tomadas en el campo de la prevención. Por lo tanto “si no existe un centro a cargo de la evaluación, la palabra [prevención] está en riesgo de incluir un gran número de demandas financieras de las municipalidades, asociaciones, el sistema judicial y la policía cuyo carácter preventivo esta todo menos demostrado” (Robert, 2002: 105).

gran prioridad a la prevención y los alcaldes de derecha obsesionados por la seguridad. La investigación que he desarrollado ha identificado a alcaldes de izquierda adoptando algunas estrategias muy agresivas referidas a la delincuencia urbana. En Les Mureaux (en Les Yvelines, en los suburbios alejados de París) un pueblo fuertemente afectado por los procesos de desindustrialización, el alcalde socialista (entre 1989 y 2001) desarrolló una retórica política agresiva y constituyó una gran estructura en torno a la seguridad y la delincuencia urbana. Particularmente interesante es el discurso que desarrolló: las “fallas” del Estado para proteger a los ciudadanos fueron denunciadas regularmente por el alcalde, las dificultades de integración de algunos inmigrantes fueron puntualizadas y el pueblo fue descrito (por su propio alcalde) como “constantemente en llamas”. Llamamos a este discurso una retórica de “populismo securitario”, aún cuando se debe reconocer que dicho discurso se combinaba con otro tipo de referencias (los valores solidarios y educativos siguieron apareciendo en los discursos políticos del alcalde). Otras investigaciones se necesitan para saber si dicho ejemplo es un síntoma de una tendencia más general referida a los suburbios populares de las grandes ciudades francesas.

4. Conclusión

En su amplia síntesis de cambios que han afectado a la manera como EE.UU. y el Reino Unido responden al delito, D. Garland enfatiza la emergencia, desde los setenta, de una cultura de control, como resultado de un nuevo dilema que amenaza el modelo “penal-welfare”. En respuesta a este nuevo dilema, dos patrones de acciones han sido actualmente promovidos de forma simultánea, “una estrategia adaptativa que enfatiza la prevención y las asociaciones, y una estrategia de Estado soberano, que enfatiza el control reforzado y el castigo expresivo” (2001: 140). El primero ha sido asociado a la adaptación pragmática, fundamentalmente una estrategia de responsabilización de los actores no estatales; el segundo, ha sido asociado a res-

puestas expresivas en un contexto de fuerte politización donde algo “debe ser realizado”. A partir de los desarrollos en Francia, se puede decir que la estrategia de responsabilización no está definitivamente limitada a los países anglosajones, aun si hemos enfatizado que los ciudadanos permanecen ampliamente al margen de dicha lógica en Francia. La estrategia rival también puede ser encontrada en el contexto francés. La reafirmación de los valores morales y el respeto a la autoridad, por ejemplo, está presente en el modelo de la paz social, con frecuencia acompañados de sus ecos populistas. Sin embargo, nuestro análisis realmente sugiere que el viejo *welfarismo* penal no ha desaparecido completamente y continúa influenciando las estrategias locales. También se enfatiza un panorama ambivalente de estas nuevas políticas, una mezcla de convergencias (la instalación de cuestiones de seguridad en la agenda local y el tratamiento mixto de la seguridad) y diferencias locales.

A partir de un enfoque inter-organizacional, el presente análisis enfatizó dos dimensiones de este nuevo gobierno del delito: (a) las numerosas fragmentaciones que caracterizan el campo de la seguridad urbana, y (b) la importancia de tomar en cuenta las estrategias locales cuando se trata de entender las políticas de seguridad urbana. Desde este punto de vista, concordamos con las investigaciones fundamentales que plantean una “perspectiva gubernamental” (Rhodes, 1997; Crawford, 2002), mientras matizamos algunas de sus conclusiones. En primer lugar, el gobierno local del delito está caracterizado por traslapes y fragmentaciones y redes inter-organizaciones que el Gobierno central no es capaz de controlar. Los contratos constituyen una forma de tratar la complejidad de la inseguridad contemporánea y promocionar un enfoque integrado con respecto al delito y al mismo tiempo son un síntoma de esta complejidad. A pesar de que su objetivo es la racionalización del tratamiento de la inseguridad a veces contribuyen a incrementar la opacidad y complejidad de las políticas públicas. Desde este punto de vista, concordamos con Rhodes: “la solución (a la fragmentación) deviene parte

del problema (al agregar órganos a ser coordinados)” (Rhodes, 2003: 70). Sin embargo, y contrario a la tesis de Rhodes, el Estado central no ha desaparecido —el centro no se ha erosionado—, todavía administra algunos recursos importantes (especialmente las fuerzas policiales nacionales).

Está claro que los factores culturales (sensibilidades culturales, temor al crimen...) juegan un rol muy importante dando un contexto subyacente en el cual se toman las decisiones. También es evidente que las estructuras socio-políticas (la presión del Frente Nacional en algunas localidades, la desaparición de algunos suburbios tradicionales de trabajadores) al igual que los cambios institucionales (la descentralización) afectan las políticas de seguridad. La descentralización, por ejemplo, tiene consecuencias no queridas: dándole una responsabilidad política más amplia a las autoridades locales, ha contribuido a hacerlas también responsables frente a los ciudadanos de los temas de seguridad. Pero estos factores estructurales deben ser combinados con el rol de las elites políticas (Jones and Newburn, 2004: 127). En Amiens, la llegada al poder del nuevo alcalde al final de los 80 fue decisiva: la vieja hegemonía comunista terminó, y se produjeron cambios generales (se creó una policía municipal y fue designado un concejal a cargo de la seguridad). Por lo tanto, parece necesario analizar los procesos concretos a través de los cuales se toman las decisiones y se hacen posibles los cambios políticos. Nuestro análisis ha mostrado los estándares, racionalidades, proyectos y valores que están por debajo de la elaboración e implementación de políticas locales. Se ha subrayado los cambios en las formas como las políticas locales han sido guiadas desde mediados de los 90 con una preocupación creciente en la protección más que en la prevención. Para abandonar la perspectiva estadocéntrica que ha marcado el análisis de las políticas de seguridad, está claro que es necesario alentar que se desarrollen más investigaciones de carácter comparativo. □

Bibliografía

- Actes de la recherche en sciences sociales* (1998).
Special issue: “La tentation de l’Etat pénal”,
124.
- Beetschen, M. (2004). *Vidéosurveillance et processus décisionnel. L'exemple lyonnais*, Grenoble: Institute for Political Studies.
- Bonnemaison, G. (1982), *Face à la délinquance: prévention, répression, solidarité*, Rapport de la Commission des maires sur la sécurité, Paris: La Documentation Française.
- Choffel, Ph. (1996). “Les conditions de vie dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville”, in: D. Pumain; et F. Godard (eds.). *Données urbaines*, Paris: Anthropos, pp. 123-133.
- Crawford A. (2001). “Joined-up but fragmented: contradiction, ambiguity and ambivalence at the heart of labour’s ‘Third Way’”, in: R. Matthews; and J. Pitts (eds.). *Crime prevention, disorder and community safety: a new agenda?*, London: Routledge, pp. 54-80.
- , (2001a). “The growth of crime prevention in France as contrasted with the English experience”, in: G. Hugues; E. McLaughlin; J. Muncie (eds.). *Crime prevention and community safety. New directions*, London: Sage Publications, pp. 214-239.
- , (2002). “Introduction: governance and security”, in: A. Crawford (ed.), *Crime and insecurity. The governance of safety in Europe*, Willan Publishing, pp. 1-23.
- De Maillard, J. (2003). “Médias et violence: comptes rendus médiatiques de l’insécurité”, in: S. Roché (dir.). *En quête de sécurité*, Paris: Armand Colin, pp. 189-197.
- , (2004). *Réformer l'action publique. La politique de la ville et les banlieues*, Paris: LGDJ.
- , (2005). “Sans angélisme. De la lutte contre l’insécurité dans une commune de banlieue parisienne”, in: J. Ferret; et C. Mouhanna (dir.). *Peurs sur les villes*, Paris: PUF, pp. 45-61.
- , (2008). “Activating civil society: differentiated citizen involvement in France and

- the United Kingdom”, in: B. Jobert & B. Kohler-Koch (eds.). *Changing images of civil society. From protest to governance*, London: Routledge, pp. 133-150.
- ; & Roché, S. (2004). “Crime and Justice in France. Time trends, policies and political debate”, in: *European Journal of Criminology*, 1(1), pp. 111-151
- ; & Le Goff, T. (2009). “La tolérance zéro en France. Succès d’un slogan, illusion d’un transfert”, In: *Revue Française de Science Politique*, à paraître.
- Donzelot, J.; & A. Wyvekens, (2004). *La magistrature sociale. Enquête sur les politiques locales de sécurité*, Paris: La Documentation Française/IHESI.
- ENA (1999) *Sécurité, gouvernance locale et contrats de ville*, Report of the group “Social issues”.
- Garland, D. (2001). *The culture of control*, Chicago: Chicago University Press.
- Gatto, D.; and J.C. Thoenig, (1993). *La sécurité publique à l’épreuve du terrain*, Paris: L’Harmattan.
- Hughes, G.; and E. Edwards, (eds.) (2002). *Crime control and the community*, Cullompton: Willan Publishing.
- IFOP (2002). “L’évaluation de l’action de la police par les Parisiens, Poll for the Prefecture of Police of Paris”, unpublished document.
- Le Galès, P. (2002). *European Cities. Social Conflicts and Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Le Goff, T. (2003). *Le maire garant de la tranquillité publique*, PhD. Dissertation in political science, University of Rennes.
- ; & de J. Maillard, (2006). “Le financement de la sécurité dans les villes”, in: *Revue d’économie financière*, 86, pp. 251-266.
- Montaigne Institute (2001). *Management public et tolérance zéro*.
- Mucchielli, L. (2001). *Violences et insécurité*, Paris: La découverte.
- Négrier, E. (2003). “A French urban powershift: The political construction of metropolitanisation”, *French Politics*, 1(2), pp. 175-198.
- Jones, T.; and T. Newburn, (2004). “The convergence of US and UK crime control policy: exploring substance and process”, in: T. Newburn; and R. Sparks, *Criminal justice and political cultures*, London: Willan Publishing, pp. 123-151.
- Ocqueteau, F. (2004). “Public security as ‘everyone’s concern’ Beginnings and developments of a useful misunderstanding”, in: *Policing and society*, 14(1), pp. 66-75.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding governance*, Milton Keynes: Open University Press.
- , (2003). “What is new about governance and why does it matter?”, in: J. Hayward; and A. Menon (eds.). *Governing Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp. 61-73.
- Robert, Ph. (2002). *L’insécurité en France*, Paris: La Découverte.
- Roché, S. (2002). “Towards a new governance of crime and insecurity in France”, in: A. Crawford (ed.). *Crime and insecurity. The governance of safety in Europe*, Willan Publishing, pp. 213-233.
- , (2002a). *Tolérance zéro?*, Paris: Odile Jacob.
- , (2004). “Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes”, in: *Revue Française de Science Politique*, 54 (1), pp. 43-70.
- Sina, F. (2002). “Contrats locaux de sécurité: La montée en puissance de la prévention situationnelle”, in: *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 50, pp. 73-99.
- Skogan, W. (2006). *Police and community in Chicago. A tale of three cities*, Oxford: Oxford University Press.
- Stenson, K.; and E. Edwards, (2004). “Policy transfer in local crime control: beyond naive emulation”, in: T. Newburn; and R. Sparks. *Criminal justice and political cultures*, London: Willan Publishing, pp. 209-233.
- Wacquant, L. (1999). “How penal common sense comes to Europeans: notes on the transatlantic diffusion of the neoliberal doxa”, in: *European Societies*, 1(3), pp. 319-352.

Cultura, delito y conflicto: antídotos artísticos para la violencia en Río de Janeiro

*Culture, crime and conflict:
artistic antidotes to violence in Rio de Janeiro*

■ Anne Durston¹

Fecha de recepción: Noviembre 2008

Fecha de aceptación y versión final: Diciembre 2008

Resumen

Este artículo demuestra cómo las iniciativas culturales pueden efectivamente reducir la violencia en el contexto del delito y del conflicto armado, usando como ejemplo el caso del Grupo Cultural Afro Reggae en las favelas de Río de Janeiro. La violencia de Río ha sido denominada como un conflicto armado debido a su magnitud y a los motivos que la originan, principalmente la marginalización y el abandono de la población de las favelas. Como otros programas basados en el arte, Afro Reggae previene el delito mediante transformaciones individuales, ofreciendo empleo y una fuerte identidad a jóvenes en riesgo, contribuyendo a la resolución de conflictos a través de la transformación del contexto, dando voz a la población oprimida y creando espacios neutrales para encuentros entre partes en conflicto.

Palabras clave: arte, delito, juventud, violencia, conflicto, Brasil.

Abstract

This paper demonstrates how cultural initiatives can effectively reduce violence in the contexts of crime and armed conflict, using as example the case of the Cultural Group Afro Reggae in the favelas of Rio de Janeiro. Rio's violence has been referred to as an armed conflict, due to its magnitude and to the grievances that motivate it, principally the marginalization and neglect of favela populations. Like other arts-based programs, Afro Reggae prevents crime by transforming individuals, offering "at-risk" youth jobs and a powerful identity, and contributes to the resolution of the conflict by transforming contexts, giving voice to oppressed populations and creating neutral spaces for encounter among conflicting parties.

Key words: art, crime, youth, violence, conflict, Brazil

¹ Anne Durston obtuvo su Licenciatura en Estudios Sociales en la Universidad de Harvard y un master en Relaciones Internacionales en la Universidad de Columbia. Anne ha coordinado proyectos sobre la juventud marginalizada en Río de Janeiro, Ciudad de Guatemala y en la Ciudad de New York. Está actualmente estudiando la participación democrática juvenil en Ecuador con una beca de la Comisión Fulbright.

“Nos enxergamos arte onde o resto do mundo só vê violência”
“Miramos arte donde el resto del mundo solamente mira violencia”
Promoción del proyecto cultural Afro Reggae

Introducción



Qué puede hacer un tambor para prevenir los asesinatos? ¿Qué lugar puede tener el canto en una zona de guerra? Argumentar que en las zonas con alto nivel de delito se necesitan más guitarras eléctricas y no más cámaras de vigilancia, suena ingenuo, en el mejor de los casos. Música, pintura, teatro, danza son expresiones constructivas y creativas de la humanidad. En un crudo contraste, los actos de violencia revelan la más destructiva e inhumana faceta de su la naturaleza. Estos dos extremos —manifestaciones estridentemente alegres de la creatividad artística y la impensable práctica brutal de la violencia— existen flanco a flanco en las favelas de Río de Janeiro, donde la capacidad de la cultura para reducir la violencia está siendo puesta a prueba.

Río de Janeiro ha sido definida como una ciudad en guerra. Los índices de homicidio de los últimos cuatro años sobrepasaron el total de muertos de seis guerras civiles durante el mismo período, y aproximadamente 6300 personas murieron en la ciudad en el 2006 (Waiselfisz, s. d.: 30). La gran mayoría de los muertos pertenecen a comunidades de las favelas, a jóvenes entre los 15 y los 29 años, donde la policía y las bandas de narcotraficantes rivales se enfrentan con armas de fuego. Frente al avance de la extrema violencia, exacerbada por los métodos represivos del Estado brasileño, las organizaciones de la sociedad civil han recurrido al arte y a la cultura, recursos históricamente ricos en las comunidades, como un antídoto² potencial.

2 “Antídoto” es el título de una conferencia internacional sobre acciones culturales en zonas de conflictos, organizada por el Grupo Cultural Afro

Su éxito ha sido destacable y alcanza su mayor expresión en la experiencia del grupo cultural Afro Reggae.

El artículo explora inicialmente discusiones teóricas sobre el impacto de la cultura en el delito y el conflicto. En el caso de las actividades delictivas, las intervenciones artísticas, especialmente aquellas que están relacionadas con la juventud, han probado ser exitosas en prevenir la delincuencia produciendo efectos transformadores en los individuos. Dichos proyectos permiten a los participantes desarrollar habilidades, confianza y mejorar las interacciones sociales. En el caso de los conflictos armados, se ha demostrado que las intervenciones artísticas producen nuevas oportunidades de resolución por efecto de las transformaciones del contexto. Dichos proyectos pueden humanizar a las partes en conflicto, hacen públicos sus sufrimientos y crean espacios seguros para nuevos tipos de interacción y diálogo.

En segundo lugar, se revisará el problema de la violencia en Brasil, una historia de la respuesta estatal represiva e inefectiva y la historia más reciente de las respuestas culturales innovadoras por parte de la sociedad civil y del Gobierno brasileño. Más allá de las estadísticas delictivas, un análisis más profundo de la violencia del Brasil permite comprenderla como un conflicto armado que involucra a varias partes y está incentivado principalmente por la marginalización de un gran segmento de la población de Río. Deberían buscarse métodos efectivos de prevención de la violencia para prevenir el delito en el corto plazo y de este modo, enfrentar el subyacente malestar que aviva la violencia. En las últimas décadas las organizaciones de la sociedad civil han desarrollado modelos basados en el arte, también adoptado últimamente por el Gobierno brasileño.

Finalmente, este artículo mirará profundamente una de las mencionadas iniciativas, el proyecto Afro Reggae, el cual opera en Río desde 1994 y se revelarán algunos de los mecanismos por los cuales llegó al éxito. A partir

Reggae y la Fundación Cultural Itaú.

de teorías acerca del impacto de las iniciativas culturales, Afro Reggae previene directamente el delito produciendo transformaciones individuales, sacando a las personas del tráfico de drogas y ayudándolos a descubrir nuevas identidades y ocupaciones. Sin embargo, Afro Reggae también realiza avances hacia la resolución de los conflictos armados en Río mediante transformaciones de los contextos, dando visibilidad y voz a la población marginada y creando espacios artísticos donde los sectores en conflicto pueden interactuar como seres humanos.

Cultura y prevención del delito: transformando individuos

La idea de que el involucramiento en actividades artísticas puede tener un impacto positivo en la juventud ha sido estudiada de forma intensa y es ampliamente reconocida. Por otra parte, mediante la práctica del arte, los jóvenes pueden desarrollar habilidades y no sólo habilidades artísticas. De acuerdo a un estudio de Harvard sobre este tema, practicar y escuchar música puede ayudar a los jóvenes a desarrollar capacidades de razonamiento especial que pueden mejorar su rendimiento académico (Hetland y Winner, 2000). También ha sido demostrado que los programas basados en el arte efectivamente producen cambios en las actitudes juveniles, tal vez más específicamente con respecto a su propia identidad. Una investigación reciente realizada por el Centro de Estudios Brasileños de Políticas Públicas (CEPP) sobre 272 proyectos culturales en el sector de bajos ingresos en el noreste de Brasil, encontró que en el 90% de los casos revisados los participantes experimentaron un incremento de su autoestima (CEPP, 2007). Estos cambios dentro de la juventud a su vez impactan positivamente en la manera en la que ellos interactúan con sus pares y su comunidad (Heath y Smyth, 1999).

El fenómeno crecientemente serio y extendido de la violencia juvenil ha llamado más la atención que el rol potencial de las iniciativas basadas en el arte para la prevención de la delincuencia juvenil. En la medida en que los

jóvenes emergen como las principales víctimas y los perpetradores de la violencia en las Américas —con la región de Latinoamérica y el Caribe experimentando los más altos niveles de homicidios juveniles en el mundo— los Gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil están presionados a encontrar más medios innovadores para enfrentar este fenómeno (Pinheiro, 2007: 357). La pregunta que surge es cómo —cuando se involucra a la juventud “en riesgo” envuelta en el delito— se podrían aplicar los programas basados en el arte descritos anteriormente.

Diversas anécdotas ofrecen una fuerte evidencia del impacto positivo de las actividades artísticas en la población juvenil “delictiva”. Dada la conexión entre el delito violento y el tráfico de drogas —directamente relacionadas con los altos niveles de desempleo juvenil en América Latina— el papel de los programas basados en el arte, en la construcción de habilidades y capacidades en los jóvenes es extremadamente importante. Numerosos proyectos han demostrado cómo, mediante el desarrollo de habilidades artísticas, jóvenes previamente traficantes fueron capaces de encontrar una entrada en el mercado laboral legal (Psilos, 2002).

El impacto en la identidad y la autoestima es también relevante, particularmente considerando la relación entre la vinculación con pandillas y el delito violento en las Américas y las necesidades psicológicas que las pandillas satisfacen en los jóvenes. En un proyecto de trabajo con miembros de pandillas involucrados en actividades artísticas como grupo, se permitió a los participantes sentirse importantes y fuertes. En este caso, la experiencia de ser parte de un “esfuerzo colaborativo grupal”, en tanto que colectivamente realizaron un mural, abordó la necesidad de los participantes de sentirse conectados, ser parte de una “familia”, sentimiento que previamente les había llevado a la vinculación con una pandilla³.

3 Ver por ejemplo Increase the Peace Project, implementado por United Status Attorney's Office y el Baltimore City School System.

Finalmente las actividades artísticas ayudaron a los participantes a vincularse positivamente con sus pares y la comunidad en general. En el caso de los comportamientos agresivos juveniles de carácter “expresivo”, las actividades artísticas les ayudan a interactuar positivamente con sus pares proporcionando el espacio para que expresen sus sentimientos y frustraciones a través del arte. Consecuentemente, el arte ha sido integrado progresivamente a los planes de estudio para la resolución de conflictos y la educación para la paz (Brunson y otros, 2002).

Abundan las narraciones de anécdotas sobre la efectividad de las iniciativas basadas en el arte para la prevención de la delincuencia juvenil mientras que estudios profundos son difíciles de encontrar. Notando que es “escasa la evidencia objetiva disponible”, el Departamento de Justicia de Estados Unidos llevó a cabo la evaluación cualitativa de una cantidad de iniciativas basadas en el arte. Pese a que problemas metodológicos llevaron a los evaluadores a concluir que no podían “responder definitivamente la pregunta” sobre el impacto de los programas culturales en la delincuencia juvenil, el estudio “produjo una considerable evidencia que apoya la hipótesis de que dichos programas pueden contribuir a evitar o reducir el comportamiento delictivo” (Clawson y Coolbaugh, 2001: 1). A pesar de sus debilidades, este estudio combinado con las narraciones anecdóticas, ofrece evidencias muy convincentes, si bien no concluyentes, de que el arte ayuda a prevenir el delito juvenil.

Cultura y conflicto armado: transformando contextos

El papel de las iniciativas culturales en zonas de conflicto ha emergido recientemente como un tópico de amplia consideración académica. Consecuentemente, la mayor parte de las evaluaciones del impacto de la cultura en este campo han sido anecdóticas. Brasil ha servido como centro de discusión en este tema, reuniendo académicos, activistas y edu-

cadores de Palestina, Gran Bretaña, Serbia, Republica Democrática del Congo, El Salvador y otros países, en un seminario para compartir experiencias y realizar un análisis en conjunto. Como la musicóloga Ana María Ochoa observa, “la controvertida idea de que la cultura es un ámbito desde el cual es posible construir la paz se traduce de diferentes modos y desde distintos lugares y no tiene por tanto un único significado” (Ochoa, 2003: 17).

Afirmando Identidades positivas, cambiando la dinámica del poder

Un papel que los esfuerzos artísticos pueden desempeñar en zonas del conflicto es el de humanizar y empoderar a aquellos que enfrentan la violencia diariamente. Las prácticas culturales son una afirmación del ser humano en su totalidad. Nuestra capacidad de crear arte, música, teatro, demanda que seamos reconocidos como participantes plenos de la humanidad que siente, crea, produce. Al respecto, un educador brasileño escribió: “es a través de la cultura que uno identifica al ser humano como crítico y pensante, como un ser integral”. En situaciones deshumanizantes como los conflictos armados, por ende, involucrarse en actividades artísticas permite al individuo reafirmarse a sí mismo en su valor humano. Al describir el proyecto el teatro de la Libertad, el cual involucra a jóvenes palestinos que viven en campos de refugiados, la activista Laura Ribeiro Rodríguez indica que:

“las actividades culturales en situaciones de extrema violencia son especialmente importantes ya que ayudan a reconstruir un sentido de identidad y dignidad en una situación que por otro lado es degradante” (Ribeiro, 2008: 46).

En conflictos que se fundan en la opresión, esta aseveración de una fuerte y profunda identidad humana de parte del oprimido puede cambiar la dinámica del poder. La indignación y la humillación en la opresión pueden llevar a la juventud a tomar las armas en su desesperación por

tener algo de poder para resistir a la injusticia. Las iniciativas culturales ofrecen pinceles, tambores, trajes, zapatos de ballet, como herramientas de resistencia. La activista brasilera Valdênia Aparecida Paulino escribe:

(...) la juventud en la periferia canta, baila, compone, toca y expresa el dolor de la vida de gente que ha enterrado a varios de los suyos, gente que ha visto sofocada su cultura, gente criminalizada, pero también gente que busca la verdad y la justicia (Paulino, 2008: 36).

El arte también puede dar “voz” a los sectores oprimidos sirviendo como medio de comunicación. A veces, a través de las expresiones artísticas, los individuos son más capaces de transmitir la realidad y develar el sufrimiento de modo que puedan ser entendidos por otros. La fundadora del Teatro de los Oprimidos, Bárbara Santos, describe: “comenzando en una escena representando una situación real, el teatro estimula un intercambio de experiencias entre los actores y los espectadores, orientando hacia la comprensión y análisis del conflicto representado” (Santos, 2008: 116). Esta “comprensión y análisis de un conflicto” es el primer paso hacia la identificación e implementación de medidas reales necesarias para su resolución.

Creando espacios neutrales, permitiendo el diálogo

Las actividades culturales en zonas de conflicto también han mostrado que crean espacios seguros para el encuentro en áreas generalmente dominadas por la violencia. Ana María Ochoa explica cómo, en la comunidad colombiana de Vista Hermosa, (donde las confrontaciones entre las FARC y los paramilitares crearon una atmósfera de temor tal que hizo que los comercios cerraran en horas de la tarde), el Gobierno comenzó a organizar conciertos en la noche (Ochoa G., 2003a: 221). Ella escribe: “estos escenarios interrumpen el estado permanente de violencia y constituyen momentáneamente una especie de antídoto

al miedo”, contrastando el sonido vibrante producido por los espectáculos musicales con el silencio del temor reinante” (Ochoa G., 2003b: 9). Más aún, algunos músicos viajan en Colombia como parte del proyecto mostrando “una enorme habilidad para moverse en zonas en conflicto, presentándose como tales”, como si su *status* como artistas les garantizara algún tipo de inmunidad (*Ibid.*).

La creación de espacios neutrales en las zonas de conflicto armado permite la construcción de relaciones, antes que nada dentro de la comunidad en sí misma. Ochoa sostiene que en espacios “recuperados” por el arte y la cultura, en medio de “una fragmentación social y el flujo de diversos tipos de autoritarismo” un proceso de “reconstrucción social” puede llevarse adelante (Ochoa G., 2003a: 219). Dentro de las comunidades donde reina la violencia, los espacios creados a través del arte permiten una interacción social que no es dominada por la desconfianza y el temor, porque surge de una experiencia conjunta de alegría y belleza.

En estos espacios, dicha interacción puede inclusive ocurrir entre individuos de las partes en conflicto. Reconociendo este potencial, en la etapa posterior al conflicto en Guatemala el proyecto de PNUD, Diálogo Democrático, organizó talleres que involucraron a antiguos líderes de la guerrilla, miembros del ejército, líderes indígenas y de otras partes en conflicto, en los que se integraron actividades artísticas como danza, pintura y canto. En este contexto, los participantes pudieron conectarse como seres humanos, dejando a un lado los roles en el conflicto y disfrutando de la experiencia creativa conjunta⁴. Este nuevo tipo de interacción social entre considerados recíprocamente “enemigos”, puede crear nuevas posibilidades de diálogo acerca del conflicto mismo.

En las zonas conflicto, por ende, las actividades culturales tienen el potencial de

4 Comunicación personal, Elena Díaz Pinto, 06/05.

trasformar el contexto, cambiar la dinámica del poder permitiendo a las partes opuestas afirmar su carácter humano, creando espacios seguros donde las comunidades afectadas puedan reconstruir sus vínculos sociales, encontrarse, y permitir el diálogo.

El conflicto armado en Río

“Los niños no nacen como delincuentes. El muchacho que toma una pistola cuando es el tercero de un grupo de cuatro solamente quiere jugar. No sabe qué representa la pistola. En la medida en que crece mira lo que pasa a su alrededor y sobre todo, observa qué se le está negando” (Platt y Neat, 2006: 39).

A pesar de que la violencia en Río de Janeiro está documentada en las estadísticas delictivas, la ciudad ha sido comparada como una zona de guerra debido a su alto índice de homicidios, particularmente en las favelas o en las comunidades periféricas. Entre 1997 y 2001, los índices de homicidio sobrepasaron los registros de seis diferentes guerras civiles, con 49 913 muertes por armas de fuego en este periodo (Dowdney, 2003: 114). A pesar de una caída moderada en los índices per cápita de homicidios desde el 2002, Río todavía reporta 39 muertes por cada 100 000 residentes por año, con un total de muertes violentas intencionales que alcanzan el 69,5 por cada 100 000 residentes (CESC, 2008). Los jóvenes son las principales víctimas y autores de esta violencia, con índices de homicidio que llega al 116,7 por cada 100 000 individuos entre los 15 y 29 años (Ministério de Justiça de Brasil, 2007).

Las tácticas represivas utilizadas por el Estado de Brasil para eliminar la violencia contribuyeron a la percepción de que Río se encuentra en un estado de guerra. Según reporta Luke Dowdney “la acción policial en las favelas es similar a la de aquellas unidades militares que ingresan en el territorio enemigo durante la guerra”, con “invasiones” inesperadas a las comunidades de las favelas, caracterizadas por un excesivo uso de la fuerza letal

y la muerte de muchos inocentes (Dowdney, 2003: 80). En el 2005, la policía fue reportada como responsable del 14,2% de las muertes violentas en el Estado de Río de Janeiro, la gran mayoría de las cuales se concentraron en las comunidades periféricas (Ramos, 2006: 420). En numerosas ocasiones, las tropas federales han sido llamadas a responder al crecimiento de la violencia, ingresando a las favelas con tanques.

La violencia de Río es atribuible fundamentalmente a la confrontación entre la policía y las bandas de narcotráfico y a las luchas de bandas rivales entre sí, en una batalla por el control de las favelas y las comunidades periféricas. La relación se complejiza por la corrupción en las fuerzas estatales, debido a una policía mal paga, que es sobornada por diferentes bandas delictivas. Con un armamento extremadamente sofisticado y un control territorial extendido, las bandas de Río han sido inclusive denominadas como “un poder paralelo” al Estado brasileiro. A diferencia de las diversas guerras civiles reconocidas como tales, el desafío de las bandas de narcotráfico de Río al Estado no está basado en objetivos políticos o ideológicos. Sin embargo, como en la mayor parte de los conflictos armados, la violencia en Río nace de los sufrimientos de la mayoría de la población. “En muchos casos, el origen del conflicto armado es un conflicto no armado”. En el corazón de este conflicto no armado está el abandono y la marginalización de millones de personas que viven en la periferia de Río o en las comunidades de las favelas. Estos vecindarios generalmente carecen de servicios médicos básicos, empleos pagados justamente, transporte público adecuado, educación decente y de muchos otros servicios básicos, que sí son provistos a los residentes con ingresos medios y altos de Río de Janeiro. Como ya mencionamos, carecen también de una presencia policial consistente y confiable (Goldstein, 2003: 18). Los residentes de bajos recursos prestan servicios como porteros, mucamas, guardias, etc., a la clase adinerada,

pero viven en un mundo separado y ampliamente abandonado, en una relación semejante a la de un “apartheid social” (Zeunir, 1994: 13). La brutal y frecuente práctica policial arbitraria en las comunidades de las favelas, ampliamente sustentada en la opinión y presión de las clases adineradas de Río, refleja un marcado racismo y prejuicio de clase y el deseo implícito de eliminar a las “clases peligrosas” de residentes, que persisten desde cuando dicha actitud era más abiertamente aceptada (Coimbra, 2001: 12).

Esta marginalización y abandono se convierten en una fuente de poder de las bandas de narcotráfico en las favelas, que se constituyen como un “estado sustituto” en estas comunidades, tal vez más importante para la generación de empleo, ofreciendo salarios superiores a los de un típico trabajador. Las bandas de Río, también han creado guarderías, han provisto dinero a los residentes para comprar medicinas, subvenciones para eventos bailables y fiestas, e incluso dan obsequios en días festivos especiales (Leeds, 1996: 61). Las bandas de narcotraficantes también satisfacen necesidades psicológicas, especialmente para los jóvenes que “a pesar de la falta de educación y trabajo, también sueñan con zapatillas importadas” (Vaz, 2008: 208). Con sus armas de alta tecnología, ropa extravagante y el rol dominante en las favelas, y al establecer y aplicar sus reglas en ausencia de la presencia policial, los traficantes representan poder y prestigio, ofreciendo a los jóvenes una oportunidad de sentirse importantes y, si no respetados, al menos temidos.

Comprender este importante conflicto no armado hace ver a la violencia persistente en Río como algo predecible. El ex Secretario de Seguridad Nacional, Eduardo Soares, indica:

“No es difícil reclutar un ejército de jóvenes cuando se les ofrece ventajas económicas muy superiores a las alternativas existentes en el mercado laboral y beneficios simbólicos que refuerzan su autoestima, dándoles poder a los excluidos” (Soares, 2006: 93).

Niños pequeños, de 8 años, se involucran en las bandas de narcotráfico, sirviendo como exploradores o mensajeros, a medida que los

miembros más antiguos encuentran inevitablemente una muerte temprana, con una estimación de 5000 a 6000 jóvenes participando activamente en las bandas de narcotraficantes de Río en un determinado momento. Y el ciclo de la violencia continúa (*Ibid.*).

Soares aboga por políticas públicas preventivas que apunten a una reducción inmediata del delito violento, con el objetivo a largo plazo de enfrentar este conflicto “no armado” en Río de Janeiro. Él indica:

Uno puede pensar: las políticas preventivas que no apunten a las estructuras son superficiales y no previenen la repetición del problema que se busca enfrentar. Y es cierto. Pero salvan vidas, reducen daños y sufrimientos, hacen la vida más feliz. Cuando esto se produce, las políticas preventivas instalan patrones de comportamiento, evocan sentimientos y motivan percepciones colectivas que se convierten, por sí solas, en causas de situaciones menos susceptibles a los factores de criminalización (*Ibid.*: 95).

Retornando a la discusión sobre las intervenciones culturales, las iniciativas artísticas exitosas enfrentan la violencia en Río, en tanto delito, buscando (y consiguiendo) mantener a los jóvenes fuera del tráfico de drogas y, en tanto conflicto, llevando adelante diversos pasos para revelar y resolver los sufrimientos que alimentan la violencia.

Antídotos culturales para la violencia en Brasil

O morro foi feito de samba, de samba para a gente sambar

El morro fue hecho de samba, de samba para que las personas bailen
canción popular

Frente a los índices crecientes de violencia en Río de Janeiro, aumentados más que reducidos por las respuestas estatales, la sociedad civil se movilizó para desarrollar iniciativas innovadoras, algunas de las más exitosas están basadas en el teatro, las artes visuales, la literatura, la

danza y la música. Tales proyectos generalmente intentan involucrar a los jóvenes en las comunidades marginadas, en ocasiones incluso son creados y desarrollados por los mismos jóvenes, tienden a ser enfocados muy localmente, creando una fuerte identidad con una comunidad particular (Ramos, 2006: 423). El proyecto cultural Afro Reggae, que se estableció en 1994 como respuesta a una masacre policial de 21 residentes inocentes en la favela de Vigario Geral en Río, está entre esta nueva generación de programas basados en el arte.

Tal vez en parte inspirado por las innovaciones de la sociedad civil, el Gobierno federal ha comenzado a adoptar los proyectos basados en el arte como un remedio parcial y potencial al problema de la seguridad pública. Como parte de esta iniciativa denominada Pronasci, dirigida a reducir los homicidios juveniles y en colaboración con el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Justicia se ha comprometido a establecer 284 “Puntos Culturales” dentro de las comunidades periféricas y “en riesgo” en 84 ciudades de todo el país. Estos Puntos serán los centros y proyectos donde los jóvenes podrán desarrollar sus habilidades artísticas, con énfasis en la obtención de empleo. En este paso hacia enfrentar el subyacente conflicto no armado que alimenta la violencia en el Brasil, Pronasci reconoce que las tácticas represivas policiales no “han obtenido los resultados deseados” y que uno de los orígenes del ciclo de la violencia observado es “la falta de respuestas adecuadas a las demandas sociales”. Un memo describiendo el nuevo programa indica: “La cultura es un instrumento muy importante, en ciertos momentos aun más importante que la policía”. La creación de dichas iniciativas culturales no fue solamente dirigida por la imperativa necesidad de parar la violencia dominante en las comunidades carentes de recursos materiales. También estuvo orientada a cultivar los recursos creativos en comunidades que históricamente han sido centros culturales en Brasil. La samba fue desarrollada por los antiguos esclavos, mezclando sus propias tradiciones musicales con influencia de estilos urbanos populares de ese

tiempo, que fueron obligados a salir del centro de Río para establecerse en comunidades periféricas (McGowan, 1998: 24). Hasta ahora las escuelas de samba reconocidas internacionalmente, que atraen miembros de todo mundo para ganar el Carnaval de Río, provienen de las favelas. José Junior, fundador de Afro Reggae sostiene que:

“...todos los mejores bailarines e incluso los niños que tocaban el tambor en las ventanas de los buses en su camino a la playa... todos ellos eran de las favelas. Estos talentos eran obsequios y nadie parece estar aprovechándolos” (Neat y Platt, 2006: 17).

Es difícil estimar cuántas iniciativas culturales preventivas existen en todo Brasil, pero un reciente estudio encontró más de 250 proyectos basados en el arte dirigidos a la juventud de bajos recursos en el noreste y los autores del mismo sugieren que existen más de mil de estos proyectos en todo el país⁵. No todos estos proyectos se orientan a la prevención de la violencia, pero muchos contribuyen indirectamente, por ejemplo dirigiéndose a jóvenes de áreas rurales que podrían estar en riesgo de migrar a las grandes ciudades, donde podrían probablemente llegar a involucrarse en el tráfico de drogas. Aún más difícil es cuantificar el impacto de dichos proyectos en la reducción de la violencia y el delito, tal como lo hemos mencionado en la discusión teórica precedente. Este autor no ha podido encontrar dichas estadísticas en Brasil y los expertos indican lo difícil que sería llevar a cabo dicho estudio debido a los factores complejos y multidimensionales que influyen en los índices de violencia.

En la ausencia de evaluaciones más amplias, una evaluación del Proyecto Cultural Afro Reggae ofrece algunas visiones acerca del mecanismo por el cual, en el plano local e individual, los programas basados en el arte han contribuido no solamente a la reducción de la violencia, sino también a la resolución de los “conflictos no armados” que alimentan a la violencia.

5 Comunicación personal, Beatriz Azeredo, 11/4/08.

Afro Reggae: ofreciendo alternativas, transformando individuos

“No podemos enviar estas personas a la basura, como si fueran algo despreciable. Inclusive la basura es reciclada, ¿por qué no podemos reciclar a las personas?”

Feijão⁶

“Nacimos en la cuna del delito. ¿Si Afro Reggae no hubiera estado aquí? Seré honesto contigo: ninguno de nosotros estaría vivo en este momento. Es solamente la realidad”

JB⁷

Afro Reggae nació en 1994 con José Junior una persona de fuera de Vigario Geral, quien se mudó para crear algo en la comunidad, con alegría y creatividad, que pudiera reemplazar la violencia y el sufrimiento, simbolizados por la reciente masacre policial de 21 residentes. La banda Afro Reggae original fue creada con un grupo de muchachos de la comunidad y en 10 años ha evolucionado en una banda profesional de nivel mundial⁸. Actualmente, Afro Reggae incluye más de 70 proyectos en varias favelas en Río, incluyendo música, circo, teatro y emplea a alrededor de 7000 jóvenes.

En su nivel más básico, Afro Reggae trabaja con individuos. Como lo indica José Junior, “sacar a las personas del tráfico e impedir que otras ingresen, ha sido siempre nuestra prioridad” (Ibíd.: 25). Afro Reggae involucra no sólo a jóvenes “en riesgo” superficialmente vinculados al tráfico, sino también a jóvenes que son participantes activos en el tráfico de drogas, que inclusive se encuentran en posiciones de alto liderazgo en las bandas de narcotráfico. Dada la dificultad de dejar dichas

bandas, particularmente para alguien que ha alcanzado ciertos niveles de confianza y confianza, Afro Reggae tiene un increíble récord, con un gran porcentaje de sus miembros que eran traficantes.

El papel de los programas basados en el arte es desarrollar habilidades que pueden ser utilizadas en el mercado y esto ha sido una clave para el éxito de Afro Reggae. Reemplazando el tráfico como el principal empleador, Afro Reggae ofrece a los jóvenes un trabajo o una oportunidad de aprender a cantar, bailar, enseñar, grabar, administrar, de tal manera que les permita situarse laboralmente. La experta en seguridad, Silvia Ramos, contrasta iniciativas culturales como Afro Reggae con iniciativas sin fines de lucro en general:

“éstas son orientadas al mercado, al contrario de las tradicionales ONGs, buscan alternativas de ingresos y empleo, además tratan de profesionalizar a sus miembros y de introducirlos en el mercado laboral” (Ramos, 2006: 423).

En muchos aspectos, Afro Reggae ha funcionado como un negocio exitoso, creando un numeroso grupo de bandas profesionales, brindando espectáculos y conciertos de alta calidad en las favelas al igual que en las comunidades de altos ingresos, y cultivando capacidades empresariales entre sus participantes.

Es importante señalar que al “reciclar” a las personas que trabajaban en el tráfico de drogas, Afro Reggae no solamente enseña nuevas habilidades sino que también capitaliza las fortalezas existentes, ayudando a los jóvenes a canalizar la lealtad, la disciplina y la jerarquía que ellos aprendieron en el tráfico de drogas hacia objetivos positivos, incluyendo la dirección de las operaciones de Afro Reggae. Damian Platt indica: “Para Afro Reggae... un ex traficante es una fuente potencial de conocimientos tan seguramente como un tambor de aceite usado es una fuente potencial de ritmo” (Neat y Platt, 2006: 29).

Afro Reggae es también un ejemplo de cómo los programas basados en el arte crean confianza e identidad entre los participantes.

6 Ex traficante, empleado de AfroReggae (Feijão, 2008: 33).

7 Ex traficante, empleado de AfroReggae (Neat y Platt, 2006: 15).

8 Comunicación personal, Junior (fundador de Afro Reggae), 04/04. Presentación en la New York University.

Para sacar a la juventud del tráfico de drogas Afro Reggae “los seduce con el *glamour* del arte, la visibilidad y el éxito” (Ramos, 2006: 422). Tal como uno de los participantes lo describe:

No ves gente negra exitosa en la televisión o ninguna imagen que pueda estimular tu autoestima, así que lo más cercano que tienes es observar al tráfico de drogas y eso es algo que ves todos los días. De alguna manera, Afro Reggae concientemente imita a la organización del tráfico de drogas, nuestra ropa, nuestra estructura, inclusive nuestra jerga, porque nosotros queremos reflejar lo que atrae a los jóvenes. Pero, por supuesto, tratamos de mostrar que puedes hacer dinero y ganar poder mediante otros medios, mediante habilidades creativas (Neat y Platt, 2006: 114).

En las comunidades de las favelas donde Afro Reggae trabaja, han usurpado esta posición de prestigio y poder creando músicos famosos. Uno de sus principales videos promocionales representa a un grupo de jóvenes muchachos provenientes de la favela, rodeados de una multitud de residentes de la comunidad —una escena común para la gente, habituada a ver a jóvenes llevados por la policía seguidos por una multitud de la comunidad que como testigos previenen que los jóvenes sean tratados brutalmente o ejecutados—. En el video, sin embargo, los muchachos entran en una SUV⁹, no en un móvil policial y se observa que son fotografiados y filmados. Ellos son la famosa banda Afro Reggae. El comercial termina con la frase “Hay muchas maneras de que un muchacho se vuelva famoso”. Un integrante de Afro Reggae comentó cómo ahora se siente seguro de hablar con casi todo mundo acerca de cualquier cosa¹⁰.

Un indicador sorprendente del éxito de Afro Reggae es la medida en la que los traficantes de drogas reconocen a sus miembros

como modelos de conducta. En muchas favelas, hablar abiertamente con los jóvenes sobre la violencia y el tráfico de drogas es extremadamente peligroso. En contraste, un miembro del equipo de Afro Reggae cuenta que ha hablado directamente con un capo de la droga acerca de dos participantes de Afro Reggae que han decidido regresar al mundo del tráfico, convenciéndolos finalmente de que desistan. Otro miembro del equipo describe cómo unos jóvenes participantes que estaban considerando la posibilidad de retornar al tráfico, al ser escuchados por un traficante, vieron interrumpida su conversación por él alentándolos a permanecer en Afro Reggae¹¹.

Afro Reggae: reafirmando identidades, abriendo espacios, transformando contextos

Los programas de Afro Reggae van más allá de la función de mantener a los niños fuera del delito. Ellos también abordan el subyacente conflicto que aviva la violencia de Río.

Como se ha señalado anteriormente, en un contexto degradante y deshumanizante como el de los conflictos armados, las actividades artísticas permiten a los participantes reafirmar su dignidad frente a sí mismos y a los demás. Un participante de Afro Reggae describe cómo la degradación de ser considerado un “favelado” conduce a los jóvenes a la violencia:

La gente no te ve. Ellos niegan tu presencia o por lo menos proyectan una imagen negativa de ti... Y la experiencia de no ser visto es muy dolorosa y destructiva, especialmente para un adolescente. Te sientes invisible e inaceptado. Luego un traficante te ofrece una pistola y es la primera vez que experimentas la vida en tanto agente con un arma. Cuando apuntas a alguien con la pistola, produces una reacción en tu víctima y haciendo eso, te vuelves una persona, apareces, eres visible.

9 Sport Utility Vehicle

10 Comunicación personal, Luis, cantante de AfroReggae, 4/12/04, New York.

11 Comunicación personal, Ecio Salles, Coordinador de Afro-Reggae, 3/20/04. Personal de Río de Janeiro

Afro Reggae no solamente ayuda a los participantes a reafirmar su identidad para sí mismos, sino también a reafirmar su identidad con respecto a las clases que los ignoran o rechazan, desafiando la imagen negativa que tiene la favela como violenta, inculta y censurable, y reconstruyendo una imagen de la favela como creativa, productiva e importante. Uno de los participantes relata:

“Antes de la llegada de Afro Reggae a Vigário, la única forma en que se podía ver el vecindario en las noticias era por la brutalidad de la policía, por el tráfico de drogas, y cosas negativas. ¿Y ahora? Las noticias que se pueden ver están relacionadas con los proyectos culturales producidos por Afro Reggae (Neat y Platt, 2006: 60).

Su canción más exitosa, “Capa de Revista” (o “Portada de Revista”), describe esta transformación.

A través de la música, los miembros de Afro Reggae también comunican los sufrimientos que conforman el conflicto no armado de Río. Silvia Ramos indica: “La idea de que la violencia es ‘natural’ prevalece ampliamente y es favorecida por la incapacidad de sus principales víctimas, la población marginada, de levantar sus voces” (Ramos, 2006: 422). Afro Reggae da voz a estas víctimas, describiendo en sus letras las condiciones de las favelas y criticando el sistema político y económico que perpetúa estas condiciones. Ramos además señala:

“En los medios de comunicación, el éxito y la fama [de los grupos artísticos] son comprendidos como ingredientes de la militancia política. Estos usan insistentemente los medios de comunicación... apareciendo no solamente como artistas, sino también como líderes hablando en el nombre de los grupos juveniles de las favelas” (423).

También se ha notado cómo, dentro de las zonas de conflicto, las actividades culturales pueden crear espacios neutrales, en tanto “antídotos para el temor” que dan libertad de movimiento en estos espacios dominados por la violencia. No solamente dentro de la favela de Vigário Geral, sino también en otras comuni-

dades aún más violentas, como lo es Complejo do Alemão —más conocida por la ejecución brutal realizada por traficantes de drogas al periodista de investigación Tim Lopez—, Afro Reggae ha triunfado en establecer estos espacios seguros. Describiendo el grado de apoyo en la favela Alemão, el periodista Damian Platt señala: “El rugido de los tambores se puede escuchar a 200 metros de distancia y, una vez más, la realización del no tan sutil reclamo de espacio por parte de Afro Reggae es innegable...” (Neat y Platt, 2006: 59). Como en el ejemplo colombiano mencionado anteriormente, el silencio de la muerte y el temor de la comunidad dominada por el autoritarismo de los traficantes, es reemplazado por el bullicio de los instrumentos musicales; una afirmación plena de la expresión de la vida.

Los artistas de Afro Reggae también disfrutan de una excepcional libertad de movimiento en la ciudad donde las bandas del narcotráfico prohíben a los miembros de “sus” favelas entrar en aquellas de las bandas rivales, y viceversa. Un participante cuenta:

“Solíamos tener miedo de dejar la comunidad, miedo de encontrarnos con nuestros enemigos, pero ya no. Ahora nos sentimos libres de ir a otras favelas y al asfalto. Afro Reggae ha hecho esto realidad. Es como un escudo” (*Ibid.*: 64).

En su proyecto Encuentros Urbanos, los grupos de Afro Reggae realizan espectáculos en toda la ciudad, más allá de la pertenencia a una favela, a la periferia o a la calle.

¿Por qué las actividades artísticas obtuvieron esta inmunidad? ¿Por qué los traficantes que descuartizaron y enterraron al periodista que entró en su comunidad permiten a Afro Reggae entrar e instalar sus talleres? ¿Por qué a los miembros de Afro Reggae se les permite cruzar los límites que para otros implicaría una posibilidad de que les disparen? Un participante explica:

En el éxito y el reconocimiento que ha ganado, Afro Reggae ha creado un grupo neutral al cual personas de todas partes y recorridos pueden pertenecer.

Actualmente Afro Reggae es tal vez la única organización cultural que puede trabajar en cualquier comunidad.... Afro Reggae puede ir a cualquier área con la cabeza erguida. E inclusive puede salir con la cabeza erguida porque, la mayor parte de las veces, es aplaudida por los residentes, que por un momento, pueden olvidar las facciones, peleas y guerras (*Ibid.*: 105).

La amplia popularidad de Afro Reggae, en parte, les permite un fácil acceso. Los residentes de la favela a quienes les encantan sus espectáculos, son impresionados por su éxito y disfrutan de participar en sus actividades artísticas. Los traficantes dominan las comunidades de las favelas, pero deben mantener ciertos niveles de adhesión para mantener el control. Afro Reggae intermedia activamente con los traficantes y, a su vez, depende fuertemente del respeto y la reputación que José Junior y los otros líderes han establecido en el grupo.

La explicación para la inmunidad de Afro Reggae también puede relacionarse precisamente con el efecto de “humanización” generado por el arte, ya mencionado. Al involucrarse seriamente en las iniciativas artísticas, los individuos activan y exponen su emoción, creatividad y capacidades expresivas, haciendo que sea más difícil la deshumanización del “otro” que ayuda a las personas a cometer actos de brutalidad y violencia contra sus pares. Como se describe en el contexto guatemalteco, las actividades artísticas se vuelven un medio que hace posible la interacción (de otra forma imposible) entre supuestos “enemigos,” sean estos los ex guerrilleros y las fuerzas del Gobierno o los miembros de comunidades con bandas de narcotraficantes rivales.

En lo que aparecería como una interacción imposible, dados los históricos y continuos abusos hacia las comunidades de las favelas por parte de la policía y la profunda y arraigada percepción generada por estas experiencias, Afro Reggae, ha creado espacios a través del arte para establecer un diálogo con las fuerzas policiales. El proyecto ha demostrado ser eficaz

con la policía del Estado de Minas Gerais, donde los miembros del grupo Afro Reggae organizan talleres de percusión, graffiti, danza, baloncesto y teatro con las fuerzas policiales, creando un encuentro inusual que permite a los participantes dejar los papeles de policía y “favelado” y reconocer “que comparten mucha más identidad de la que ellos sospechan” (Ramos, 2006: 26).

Conclusiones

Este trabajo argumenta cómo las iniciativas culturales pueden tener un significativo impacto en la reducción de la violencia, primero, mediante la transformación de los individuos que se involucran en el delito violento y, en segundo lugar, dando pasos para enfrentar los conflictos “no armados” que alimentan la violencia. No solamente existe suficiente literatura para sostener estos argumentos, sino que el éxito del grupo cultural Afro Reggae (actuando en algunas de las comunidades más violentas en el mundo, como las favelas de Río de Janeiro), demuestra los mecanismos por los cuales los programas artísticos funcionan como un “antídoto” efectivo. Sin embargo, existen ciertas cautelas en torno a estos argumentos.

Primero, el impacto de la cultura no es, por cierto, objetivamente positivo. Un ejemplo relevante, dentro de las favelas de Río, las facciones vinculadas al narcotráfico auspician los famosos “bailes *funk*”, que dan popularidad a los traficantes entre los residentes y atraen nuevos consumidores de la comunidad. A menudo se escucha en estos eventos un subgénero musical llamado *proibidão* —*funk* prohibido— el cual brinda *glamour* al tráfico de drogas, el delito y la violencia, festejando el poder que las bandas de narcotraficantes tienen en Río. La música y otras formas artísticas son únicamente herramientas poderosas sin moralidad inherente que puede ser usada para influir en individuos y grupos, para bien o para mal.

En segundo lugar, los programas basados en el arte no son ciertamente un elixir mágico

para eliminar la extrema violencia de Río de Janeiro o de otro centro urbano plagado de pobreza, desigualdad, prejuicios e injusticia. La escala del problema es desproporcional con la capacidad de estos proyectos. En este sentido, Afro Reggae tiene un impresionante récord en lograr que los jóvenes salgan y se mantengan fuera del tráfico de drogas, pero por cada grupo de jóvenes salvados por la música, hay cientos de ellos perdidos. A través de sus letras, permitiendo el diálogo, Afro Reggae llama la atención sobre las causas estructurales, de raíz, que fundan el conflicto armado persistente en Río, pero su resolución requiere amplios cambios sistémicos que solamente pueden ser implementados con la voluntad y la cooperación de amplios sectores de la sociedad brasilera.

Este artículo, por ende, finaliza con una nota optimista pero realista. Proyectos como Afro Reggae, que generan alegría, belleza, creatividad, energía y comunidad en medio de una situación tan desesperada como la de las favelas de Río se constituyen en una fuente de inspiración. Al mismo tiempo, a pesar del heroico y aparentemente imposible éxito de grupos como Afro Reggae, la pesada realidad es que persiste en Río, como en muchos otros centros urbanos, un estado de conflicto armado que cobra vida inocentes todos los días. □

Bibliografía

- Brunson, R.; Zephyryn Conte; and Shelley Masar (2002). *The art in peacemaking: a guide to integrating conflict resolution education into youth arts programs*, National Center for Conflict Resolution Education.
- Centro de Estudos de Políticas Públicas CEPP (2007). *Informe final: mapeamento de experiências sociais com arte e cultura no nordeste do Brasil*, Rio de Janeiro, (documento de trabajo).
- Centro de Estudos de Segurança e Cidadania CESC (2008). *Perdas e danos: a política do confronto e a segurança pública no Estado do Rio de Janeiro*, (presentación de PowerPoint)
- Clawson, Heather J.; and Kathleen Coolbaugh (2001). *The YouthARTS Development Project*, Department of Justice Juvenile Justice Bulletin, 1-3.
- Coimbra, Cecília (2001). *Operação Rio: o mito das classes perigosas*, Rio de Janeiro: Oficina do Autor.
- Dag, Tia (2008). *A casa dos espelhos*, em: Antídoto: Seminário Internacional de Ações Culturais em Zonas de Conflito, São Paulo: Itaú Cultural.
- Dowdney, Luke (2003). *Children of the drug trade: a case study of children in armed violence in Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro: 7 Letras.
- Feijão, (2008). *A construção do futuro*, em: Antídoto: Seminário Internacional de Ações Culturais em Zonas de Conflito, São Paulo: Itaú Cultural.
- Ochoa G., Ana María (2003a). *Entre los deseos y los derechos: un ensayo crítico sobre políticas culturales*, Bogotá: Imprenta Nacional.
- , (2003b). *Artes, cultura, violencia: las políticas de supervivencia*, (Documento de trabajo).
- Goldstein, Donna (2003). *Laughter out of place*, Berkeley, California: Universidad de California Press.
- Heath, S. Bryce y Laura Smyth (1999). *ArtShow: Youth and community development*, Washington DC, Partners for Liveable Communities.
- Hetland, Lois and Ellen Winner (2000). *The arts and academic achievement: what the evidence shows*, in: The Journal of Aesthetic Education, vol. 34, nums. 3/4, Fall/Winter, University of Illinois Press.
- Leeds, Elizabeth (1996). *Cocaine and parallel politics in the brazilian urban periphery: Constraints on local-level democratization*, en: Latin American Research Review, num. 3, pp. 47-83.

- McGowan, Chris and Ricardo Pessanha (1998). *The Brazilian sound: samba, bossa nova, and the popular music of Brazil*, Philadelphia: Temple University Press.
- Ministério de Justiça de Brasil (2007). *Pro-nasci é instituído na região metropolitana do Rio*, (documento oficial).
- , (2008). *Cultura e segurança pública*, (documento de trabajo).
- Neat P.; and Damian Platt (2006) *Culture is our weapon: AfroReggae in the favelas of Rio*, London: Latin America Bureau.
- O Globo (2002). *Poder paralelo: bandidos do CV Espalham Clima de Medona na cidade*, Setembro 13.
- Paulino, Valdenia Aparecida (2008). *A juventude não conhece muro, em: Antídoto: Seminário Internacional de Ações Culturais em Zonas de Conflito*, São Paulo: Itaú Cultural.
- Pinheiro, Paulo Sérgio (2007). *World study on violence against children*, United Nations.
- Psilos, Phil. (2002). *The impact of arts education on workforce preparation*, Issue Brief, Economic and Technology Policy Studies.
- Ribeiro, Laura (2008). *Abrace a vida, em: Antídoto: Seminário Internacional de Ações Culturais em Zonas de Conflito*, São Paulo: Itaú Cultural.
- Ramos, Silvia, 2006, *Brazilian responses to violence and new forms of mediation: the case of the Grupo Cultural AfroReggae and the experience of the project 'Youth and the Police*, em: *Ciência & Saúde Coletiva*, 11(2), pp. 419-428.
- Santos, Barbara (2008). *Conflito + Dialogo = Transformação*, em: Antídoto: Seminário Internacional de Ações Culturais em Zonas de Conflito, São Paulo: Itaú Cultural.
- Shai, Shwartz. *Teatro e conto no dialogo Palestino-Israelense*, em: Antídoto: Seminário Internacional de Ações Culturais em Zonas de Conflito, São Paulo: Itaú Cultural.
- Soares, Luiz Eduardo (2006). *Segurança pública: presente e futuro*, em: Estudos Avancados, 20 (56).
- Weiselfisz, Julio Jacobo (2008). *Mapa da violência dos municípios Brasileiros*, Governo do Brasil.
- Vaz, Sergio (2008). *Loucos sem fronteiras*, em: Antídoto: Seminário Internacional de Ações Culturais em Zonas de Conflito, São Paulo: Itaú Cultural.
- Zeunir, Ventura (1994). *Cidade partida*, São Paulo: Compahnia das Letras.

El comercio con el dolor y la esperanza. **La extorsión telefónica en México**

*Trading with pain and hope.
Telephone extortion in Mexico*

■ Elena Azaola¹

Fecha de recepción: Septiembre 2008

Fecha de aceptación y versión final: Noviembre 2008

Resumen

El trabajo aborda el fenómeno de la extorsión telefónica en México, el cual ha experimentado un incremento notable, siendo la conducta delictiva que ocurre con mayor frecuencia en el país. En su mayoría, los extorsionadores son reclusos que, sobornando a los custodios, logran introducir teléfonos móviles a la prisión.

Palabras clave: extorsión telefónica, delito, reclusos.

Abstract

This work deals with the telephone extortion phenomenon in Mexico which has risen notoriously. It is the criminal behavior happening more often in the country. Extortionists are mainly inmates who bribing their custodians introduce mobile telephones to the prison.

Key words: telephone extortion, crime, inmates.

¹ Antropóloga y psicoanalista, investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (eazaola@ciesas.edu.mx).

“La humanidad sería muy desdichada si fuera tan común cometer atrocidades como creer en ellas” (Savater, 1996: 184).

Track # 1.²

- Dígame, dígame, soy diabética.
- Por eso te estoy hablando con respeto, ¿ajá? Te voy a dar una pequeña explicación, yo creo que te la mereces, ¿no?
- Mira, apunta lo que necesito que hagas. Tengo aquí a mi lado a un señor secuestrado y por él me van a dar 150 mil pesos pero desgraciadamente está hasta Tijuana y con esto yo te juro por mi madre que es lo más sagrado que tengo que yo le pongo 20 mil pesos a tu hijo en su bolsa... Te estoy hablando con respeto para llegar a un acuerdo, ¿está bien?
- Sí, sí, está bien.
- Pues mira, apunta, ahí tienes una farmacia en la esquina, ¿verdad? Vas a ir a comprar dos tarjetas Amigo Kit de Telcel de 500 pesos, o de 300 o de 100, pero que sean en total mil pesos. Vas y las compras y regresas y dejas el teléfono descolgado y me avisas cuando regreses.
- Sí, pero dígame, ¿a dónde tiene a mi hijo? Dígame.
- Yo necesito entregarte a tu hijo lo más pronto que pueda, te lo juro por mi madre que es lo más sagrado que tengo.
- Pero dígame, ¿dónde lo tiene?
- Vas y compras las tarjetas, si no encuentras de 500, que sea de 300 o de 100, pero que sean mil pesos. Yo te voy a respetar, no más ayúdame a hacer las cosas rápido. Y si te estoy hablando con respeto es para que pronto nos podamos arreglar. Pídeles a tus vecinos y si te preguntan para qué quieres el dinero, diles

que porque atropellaron a tu hijo, para que no sospechen nada. ¿Ya lo apuntaste? Dos tarjetas amigo Kit de Telcel.

- Yo para esto no te puedo dar mucho tiempo, para entregarte a tu hijo lo más rápido que se pueda, ¿está bien?
- Sí, pero ¿adónde está? ¿Dónde lo tiene? ¿Adónde me lo va a entregar?
- A eso voy, nada más te estoy entregando seguridad para que estés tranquila... Y ya que tengas las tarjetas regresas y alzas el teléfono. ¿Está bien? ¿Puedo confiar en ti?
- Sí, pero dime, ¿adónde está mi hijo?
- Primero quiero que tengas las tarjetas, ¿está bien? Facilita las cosas, no las empeores, para que no se nos salgan de control. Si llegas con las manos vacías, te juro que lo voy a lastimar. No estoy jugando. Y si te hablo bien es porque te respeto, porque no quiero que llegues con las manos vacías.
- Consigue aunque sea sólo 500 pesos, entonces creo que sí puedes hacer eso, pero ya deja de llorar...

Track # 2

- Ya le dije, si me quiere grabar, grábeme, y si me quiere pasar a alguien que se haga pasar por AFI3 o por policía, a mí no me importa. No siempre lo van a cuidar, no sea tonto, señor. No me importa que denuncie, está tratando con delincuentes, ¿está claro señor?
- Sí, claro.
- Y tal vez el dinero no lo tiene ¿o quiere que le hubiera hablado mejor cuando tenga a una de sus hijas, cuando la hubiera ya tocado?
- No, claro que no.
- Y adonde mande a su familia, yo los voy a encontrar. Yo no lo quiero perjudicar, ni a usted ni a su familia... y sé que el dinero no lo tiene ¿o qué quiere? ¿Que toque primero a sus hijas?
- No, claro que no.
- Y si no hemos tocado a sus hijas es porque

2 Transcripción de fragmentos de llamadas telefónicas efectuadas por extorsionadores. Las grabaciones me fueron proporcionadas por el Centro de Llamadas del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia de la Ciudad de México.

3 Agente Federal de Investigaciones.

creemos que usted es sensible... por su culpa, ellas están en sus manos, ellas pueden dejar de estudiar y usted de trabajar... y, al grano, señor, si le estoy hablando de este modo es para arreglar las cosas como la gente. ¿Usted quiere hacer algo por su familia?

- Sí, claro, claro que sí, ¿y usted no?
- Yo soy delincuente, señor, y me vale, y cuando toque a sus hijas....
- ¿Usted tiene hijos?
- Yo no le hablo para que me cuestione. Si usted empieza a hacerle caso al radio o a la tele, ¿quiere que le falten al respeto a una de sus hijas?... y no lo tome como burla.
- No, no lo tomo como burla.
- Entonces dígame, ¿cuánto dinero tiene a la mano?
- No, pues ahorita no tengo dinero.
- Voy a ir al grano. Y tengo gente detrás de mí que están en la esquina de su casa. A ver qué piensa, ¿cuánto vale la vida de sus hijas? ¿Y la de su esposa?
- ¿Y yo qué les he hecho a ustedes para que me amenacen?
- Y si quiere respeto, lo vamos a respetar... Y tú, ¿quieres saber ganar o saber perder?
- No, no quiero eso, no quiero que les pase nada.
- Pero te estoy hablando de buen modo, ya te dije. ¿Y crees que alguien va a poner el pecho por tu familia?
- No, nadie lo pone.
- ¿Quieres enterarte en este momento de qué se trata?... Vamos a arreglar las cosas ahora mismo...
- No, no quiero que pase nada, pero ahorita no tengo nada a la mano.
- Te tengo bien ubicado guey, sé que tienes cuenta en el banco.
- Si lo sabes, debes de saber que no tengo dinero...
- Tú no estás para hablar, nada más para obedecerme, ¿o quieres que llegue tu hija toda desmadrada y entonces te vas a arrepentir por pasarte de bravo?
- Si no me paso de bravo, pero no tengo dinero.

- ¿Qué crees, que estás tratando con el padre de una iglesia? Estás tratando con un delincuente, yo no tengo corazón. ¿Cuánto dinero tienes?
- Que no tengo dinero, guey.
- No te pongas bravo.
- Yo no soy bravo.
- Nosotros no tenemos nada contra ti...
- ¿Y qué tipo de facilidades...?
- Agarra un papel y una pluma, guey, y te voy a marcar en 10 minutos, guey, y tú sabes si lo haces o no... apunta, ahí te va, guey, quiero que me hagas llegar una tarjeta Movistar de 500 y, si no, no te voy a mandar la foto que tengo de tu hija..
- ¿Y en dónde me vas a dejar la foto?
- Te va a llegar a la puerta de tu casa, para que salgas de dudas.
- Pero no tengo 500, sólo tengo 100, me dedico a la música y es un trabajo muy jodido...
- Me imagino que tú quieres dormir tranquilo y, si no me mandas la clave de la tarjeta, cualquier día de estos te mando la ropa interior de tu hija, para que no te estés burlando... y allí te voy a llevar la foto, guey, y si se la quieres llevar a la policía, me vale madre...

Hechos

Mientras estas frases no nos llegan de manera inesperada y nos toman por sorpresa del otro lado de la bocina telefónica, rápidamente su secuencia, su monotonía, las repeticiones, comienzan a cansarnos aun cuando apenas se trata de dos pequeños fragmentos de llamadas grabadas por personas que fueron elegidas al azar por extorsionadores como sus víctimas potenciales. Y seguramente llegaríamos al hartazgo si pudiéramos escuchar o leer la transcripción completa de las casi 80 mil llamadas de este tipo, 78 532, para ser exactos, que han sido reportadas al Centro de Lla-

madas del Consejo de Seguridad Pública de la Ciudad de México en sólo nueve meses (de diciembre de 2007, en que comenzó a operar, hasta agosto de 2008). Para tener una idea de la dimensión del problema, esto significa que, durante el periodo señalado, hubo un promedio de 8725 llamadas al mes, 290 cada día y 12 cada hora. Ello sin tomar en cuenta los cientos, los miles de llamadas de este tipo que seguramente no fueron reportadas. Cabe, desde ya, advertir que se trata de un fenómeno delictivo de dimensiones e impacto considerables ya que, según cálculos que se aplican a nivel internacional, sólo una décima parte de los casos de extorsión son reportados (Kshetri, 2005: 93). Si aplicáramos esta tasa resultaría que, durante el periodo señalado, 87 250 hogares de la zona metropolitana de la Ciudad de México habrían recibido llamadas extorsivas cada mes, lo que significa que casi en uno de cada 20 hogares se habría recibido este tipo de llamadas.⁴

Este dato lo corrobora la última *Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional*, levantada por el CIDE, de acuerdo con la cual 5 por ciento de los hogares de la ciudad (uno de cada 20) habría sido víctima de extorsión telefónica durante el segundo semestre de 2007 (Bergman, Sarsfield y Fondevila, 2008).

De las 78 532 llamadas que fueron reportadas al Consejo Ciudadano, los extorsionadores lograron obtener algún beneficio en 2966. Esto significa que una de cada 27 llamadas les resultó provechosa. Es decir, que uno de cada 27 ciudadanos a los que llamaron, creyó en su oferta, ya sea porque tuvo la esperanza de recibir algún premio, o porque consideró que las amenazas de daños y sufrimientos inminentes eran posibles. Asimismo, de acuerdo con el Consejo, en 41 449 casos

se logró evitar el pago de la extorsión gracias a la asesoría que brindaron los operadores del Centro de Llamadas.

En 39 000 de las llamadas que le fueron reportadas, el Centro clasificó de la siguiente manera los tipos de extorsión:

Tipo	Número	Porcentaje
Falsa venta de tiempo compartido en un centro vacacional	32	.08
Amenazas de supuestos integrantes de los "Zetas" ⁵	147	.37
Amenazas de golpear a quien responde	598	1.5
Supuesta deuda de quien responde	638	1.6
(Sin especificar)	1726	4.4
Amenaza de secuestro o muerte a quien responde la llamada	2061	5.3
Pariente supuestamente detenido que viene del extranjero y requiere ayuda	3583	9.1
Supuesto ganador del premio "boletazo"	6251	16.0
Supuesto hijo/a o familiar secuestrado	7067	18.1
Mensajes vía celular	16 897	43.3
TOTAL	39 000	99.7

Fuente: Centro de Llamadas del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia de la Ciudad de México, diciembre de 2007 a agosto de 2008.

Tipos de Extorsión
(Diciembre 2007 — Agosto 2008)

De acuerdo con algunos de los operadores del Centro de Llamadas que tuve la oportunidad de entrevistar, cada uno atiende entre 10

5 "Los "Zetas" son un grupo compuesto en su mayoría por ex militares que ahora se encuentran al servicio de narcotraficantes".

y 20 llamadas por jornada de trabajo. Una de las operadoras explica:

“los extorsionadores buscan ser un tanto inteligentes porque juegan con los sentimientos de las personas. Además, tienen un gran poder de convencimiento, hablan muy rápido y se muestran muy seguros de sí mismos. Cuando a alguien le dicen que le van a regalar 200 mil pesos, pues se emociona. Entonces le dicen que marque tal número donde una persona se ostenta como interventor de la Secretaría de Gobernación y le explica que sólo requiere tres requisitos: comprar una *Coca Cola*, un *Danone* y dos tarjetas telefónicas de 500 pesos. El ciudadano hace cálculos y dice: si voy a recibir 200 mil, pues que me cueste mil de tarjetas telefónicas no es mucho... Claro que otras veces es más difícil porque la persona llama cuando tiene al supuesto secuestrador de sus hijos en la otra línea que está amenazándolo, intimidándolo, insultándolo...”. Otro operador relata: “también hay casos en que la persona recibe una llamada de un supuesto comandante de la policía judicial que le dice: ‘ya sé dónde vives, dónde trabajas y sé cuál carro traes. A mí me ofrecieron 300 mil pesos para matarte pero podemos hacer un trato: págame 50 mil, te digo quién te mandó matar y no te hago daño...’. En otro caso, la persona recibe una llamada durante el fin de semana de un supuesto ejecutivo de su banco. Éste le dice que sabe que tiene deudas grandes pero que se las puede cancelar pagando sólo 10 mil pesos porque, además, sus deudas van a seguir creciendo ya que el lunes se espera una devaluación del 80 por ciento...”.

Del otro lado, el de los extorsionadores, están los datos que recientemente publicó el diario *La Crónica de Hoy*. De acuerdo con la entrevista que un reportero realizó a un interno, *El Chundo*, en el penal de Santa Martha, ahí existen por los menos 100 internos que se dedican cotidianamente a la extorsión telefónica. Con el apoyo de varios jefes del penal, ellos obtienen los teléfonos celulares que les permiten dedicarse a esta actividad. “Si quieres entrarle a este negocio Gerardo Mata te cobra 30 mil pesos, pero si quieres seguirle, por mes te viene saliendo en 50 mil pesos”, dijo *El Chundo*, quien aseguró que cada uno de los extorsionadores obtiene entre 20 y 50 mil pesos

al día. Por lo demás, *El Chundo* no tiene dudas de cuál es la fuerza que sostiene a su negocio: “no hay nada más valioso para la gente que la vida de los que ama”.⁶

Este breve recuento de hechos nos plantea muchas preguntas. En este trabajo sólo podemos intentar responder unas cuantas. En primer lugar, ¿es la extorsión un fenómeno nuevo? ¿Se ha estudiado este fenómeno? ¿En qué tipo de contextos se desarrolla más y por qué? Y, ¿cómo podemos explicar este fenómeno hoy en día en nuestro país?

Antecedentes

Tanto el soborno como la extorsión son conductas cuyo registro data de los tiempos más remotos. Dan cuenta de ellas tanto los *Códigos de Hamurabi* y el *Viejo Testamento* como los datos que se conocen de las culturas griega, egipcia, romana, azteca, etc. (Austin, 2008). Hoy en día, mientras que el soborno implica el intento de un ciudadano de obtener favores ilegales por parte de un funcionario público, la extorsión implica el ofrecimiento de tales favores ilegales por parte del funcionario. Sin embargo, el término de extorsión también se utiliza de manera informal para designar la presión o las amenazas que una persona recibe para hacer o dejar de hacer algo a cambio de no sufrir daños en su persona, sus bienes o los de sus familiares. Así, y aunque algunos estudios definen la extorsión como una “oferta” de hacer o dejar de hacer algo para evitar una acción dañina para el “comprador”, otros no dejan de destacar que en dicha “transacción” el “oferente” ofrece algo que, en realidad, no tiene derecho a realizar, (fulano no puede ofrecerte no romper tu brazo a cambio de un pago porque no tiene derecho a hacerlo) (Levin, 1999: 12).

Otros estudios han señalado que, cuando el Estado falla en proveer seguridad básica a los ciudadanos y protección a sus propiedades,

6 “Custodios rentan celulares a reos extorsionadores en Sana Martha”, *La Crónica de Hoy*, 25 de agosto de 2008.

algunos grupos violentos encuentran la oportunidad de organizarse para robar, pero otros también se organizan a su manera para proveer “protección”. Esta “división del trabajo” resulta desde luego ventajosa para ambos grupos cuyo negocio es la violencia. En el mercado de la extorsión, la entrada de nuevos emprendedores violentos refuerza las ganancias para todos ellos. La oferta de la violencia crea, así, su propia demanda (Mehlum, Moene y Torvik, 2002).

Según este último estudio, llevado a cabo en los países que formaron parte de la ex Unión Soviética, en los Estados débiles, los empresarios de la violencia se involucran en un amplio rango de actividades que van desde pequeños robos hasta el pillaje a gran escala. Ello incluye no sólo a bandas de asaltantes, *gangsters*, guerrillas y mercenarios, sino también a cuerpos de seguridad privada, grupos de asesoría militar y todo tipo de negocios que ofrecen servicios de protección. Ello explica que tanto en Rusia como en diversos países de África y América Latina, los negocios de protección privados se hubieran incrementado notablemente a partir de los años noventa.

Sin embargo, apuntan que este tampoco es un fenómeno nuevo. Las empresas y grupos especializados en usar la violencia, por un lado, y en controlarla, por el otro, fueron comunes en Europa durante el milenio que va del año 700 al 1700. Ello volvió a ser así durante el periodo de la Guerra Fría en que un número importante de activos militares fueron desmovilizados y, dado que no tenían otra fuente de empleo y otros conocimientos especializados que no fuera el uso de la fuerza, ingresaron al grupo de los empresarios de la violencia. En Liberia, por ejemplo, solía decirse que los soldados se convertían por las noches en los rebeldes que estaban obligados a combatir durante el día, mientras que los policías se convertían en rateros. En Sudáfrica los hombres desempleados son reclutados para crear grupos de “vigilantes” que combaten el crimen a su manera. Su misión consiste en recobrar los bienes que otros grupos roban y propinar a los asaltantes “medicina africana”. También en Rusia la seguridad es

provista, en parte, por los propios grupos criminales. En estos países es claro que las compañías privadas de seguridad han venido asumiendo el papel que correspondería al Estado desempeñar.

También en Latinoamérica la espiral de violencia ha producido una expansión de los servicios de seguridad privada que a menudo contribuye al incremento de la violencia ya que las fuerzas privadas se convierten en grupos paramilitares. Sea que estos grupos asalten o protejan contra los asaltos, la interacción entre ellos genera un mercado para la extorsión que difiere de ambos: los mercados ordinarios y el crimen organizado convencional (Mehlum, Moene y Torvik, 2002).

Otros estudios coinciden en apuntar que los países donde la extorsión se ha institucionalizado, forman parte de aquellos donde existe un nexos cada vez más claro entre Estado, mercado y crimen. Ello supone la mercantilización de la corrupción, del crimen y de la seguridad al mismo tiempo (Los, 2003).

Algunas estimaciones a nivel mundial indican que solo una décima parte de los casos de extorsión son denunciados. Las víctimas más frecuentes hoy en día son aquellos negocios que dependen enteramente de servicios en línea, tales como casinos, bancos y el comercio de productos por Internet. Como estos negocios están permanentemente expuestos, con mucha frecuencia son víctimas de *hackeo* y pagan millones de dólares a extorsionadores que les venden protección ya que de otro modo suspender sus ventas les implicaría pérdidas muy cuantiosas. Y mientras que algunos países están creando grupos especializados para combatir este fenómeno, otros carecen de la tecnología y los recursos que requieren para hacerlo (Kshetri, 2005: 93).

Lo anterior explica que muchos de los estudios que recientemente se han llevado a cabo sobre la extorsión, se han dedicado a analizar cómo opera dentro de la economía formal y cómo afecta a los negocios, particularmente a aquellos que se realizan en línea. Sin embargo, pocos esfuerzos se han dedicado para comprender cómo opera el fenómeno cuando sus

víctimas no son empresas, sino individuos a los que se intimida aun adentro de sus hogares, y cuando sus victimarios operan contando con la protección que les brindan las condiciones de informalidad y ausencia de controles bajo las cuales se puede acceder a la telefonía celular en países como el nuestro.

¿Y en México?

Aunque hoy sabemos que la extorsión telefónica es un fenómeno delictivo de dimensiones considerables principalmente en la Ciudad de México, probablemente no habríamos podido conocer su magnitud ni sus particularidades a no ser por la convicción, la persistencia y la capacidad organizativa de Meyer Klip, un empresario prominente, convencido de que la organización de los ciudadanos podría jugar un papel relevante en enfrentar ciertos fenómenos delictivos. Ya en los años 2000-2003 había demostrado que organizar a los ciudadanos podía dar buenos resultados para reducir la incidencia del secuestro por lo menos entre algunos grupos y zonas de la ciudad. De este modo, en 2006, al iniciar la gestión del nuevo gobierno de la ciudad, se propuso de nueva cuenta conformar un grupo de ciudadanos, esta vez, para que auxiliara a las víctimas de robo en sus casas, acompañándolas a presentar la denuncia y supervisando el desempeño de las autoridades encargadas de investigar este delito.⁷

Poco después, en 2007, convencido de que la extorsión telefónica era un fenómeno delictivo que crecía rápidamente sin que las autoridades estuvieran siendo capaces de contenerlo, Meyer Klip propuso crear un Centro de Llamadas. La idea era que, a través de la ayuda de operadores expresamente entrenados, los ciudadanos no sólo pudieran recibir asesoría para evitar que la extorsión se consumara, sino que también se podría levantar un registro de las llamadas, proporcionando a las autori-

dades información que permitiera rastrearlas y perseguir a los extorsionadores. Los primeros pasos en esta dirección apenas han comenzado a darse de manera torpe y lenta, como ocurre con la persecución de otros delitos en nuestro país, pero muy probablemente sin la iniciativa de este empresario hoy no podríamos tener una idea de la dimensión y las peculiaridades de este fenómeno delictivo.

Al preguntarnos por los factores que han propiciado este incremento tan notable de la extorsión telefónica en México, podríamos señalar desde el desempleo, la falta de oportunidades y el crecimiento del mercado informal, hasta la ineficacia y la descomposición de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, así como la degradación, la corrupción y la creciente falta de control que existe en las prisiones. Algunos de los datos que resultan reveladores a este respecto son el hecho de que 99% de los delitos que se cometen en el país no son sancionados, y que sólo el 12% de las personas que han sido víctimas de un delito acuden a las autoridades para denunciarlo (Zepeda, 2008).

La desconfianza que prevalece entre los ciudadanos es quizás uno de los factores clave. Uno de los operadores del Centro de Llamadas explica que, cuando iniciaron el servicio, la gente que llamaba no creía que ellos estaban allí para ayudarlos sino que pensaban que eran otros extorsionadores que querían quitarles su premio. Todavía en ocasiones reciben llamadas en las que les reclaman que no recibieron el premio debido a su intervención. También en los casos en que llaman teniendo en otra línea al extorsionador, los operadores tienen que hacer un gran esfuerzo para convencerlos de que se trata de un engaño. Y, aunque parezca increíble, también han recibido llamadas de los propios extorsionadores que quieren saber cuál es la situación de las denuncias que existen en su contra.

En una sociedad en que el mercado formal de trabajo ofrece pocas oportunidades y en la que las instituciones del Estado son débiles e ineficaces para proteger a los ciudadanos y sus

7 El grupo se formalizó bajo el nombre de Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia de la Ciudad de México.

bienes, aquéllos que se dedican a vender ilusiones en la forma de premios o castigos tienen un amplio margen de acción ya que las reglas del juego no están claras y no se sabe qué se puede esperar. En un escenario así, la gente no sabe muy bien qué creer ni en quién confiar y, dentro de ese mundo, todo es posible. Las palabras de uno de los operadores describen muy bien este panorama: “uno tiene que tener un oído muy fino porque hay de todo en el teléfono... uno puede esperar cualquier cosa de una llamada”.

Para otro de los operadores, ese mundo donde las reglas no están claras, brinda un amplio margen para la interpretación individual: “Mientras que unos lo toman con humor, otros consideran que se trata de una prueba a la que Dios ha querido someterlos y otros más adoptan una postura trágica en la que aseguran que ser extorsionados era algo que tenía que ocurrirles ya que su vida es un completo desastre. Incluso también hay quienes aseguran que la extorsión es una especie de mensaje que necesitaban recibir...”. □

Bibliografía

- Austin, Timothy (2008). “Coping with Payola: Field ventures from Mundano”, en: *Human Organization*, vol. 67, núm. 2, pp. 173-180.
- Bergman, M.; R. Sarsfield; y G. Fondevila (2008). *Encuesta de victimización y eficacia institucional*, México D.F.: CIDE.
- Kshetri, Nir (2005). “Hacking the odds”, en: *Foreign Policy*, núm. 148, may-jun, p. 93.
- Levin, Michael (1999). “Blockmail”, en: *Criminal Justice Ethics*, vol. 18, núm. 2, pp. 11-18.
- Los, María (2003). “Crime in transition: the post-communist state, markets and crime”, en: *Crime, Law and Social Change*, núm. 40, pp. 145-169.
- Mehelum, H.; Karl Ove Moene; y Ragmar Torvik (2002). “Plunder and Protection

Inc.”, en: *Journal of Peace Research*, vol. 39, núm. 4, pp. 447-459.

Savater, Fernando (1996). *El jardín de las dudas*, Barcelona: Planeta.

Zepeda, Guillermo (2008). *Índice de incidencia delictiva y violencia*, México D.F.: CIDAC.

Centros de evaluación, promoción y/o reflexión sobre la prevención del delito en América Latina		
País	Institución	Tipo prioritario de prevención
Argentina	ILSED: Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia.	Situacional, ambiental
	CELS: Centro de Estudios Sociales y Legales.	Social, situacional, ambiental
	Programa de Redes Vecinales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	Comunitaria
	CEPREDE: Centro de Estudios para la Prevención del Delito de la Universidad de Belgrano	Social
Bolivia	Vice- ministerio de Seguridad Ciudadana	Comunitaria
Brasil	CESEC: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, Rio de Janeiro.	Situacional, ambiental
	CRISP: Centro De Estudos De Criminalidade E Segurança Pública , Belo Horizonte.	Situacional, ambiental
	Instituto Sou da Paz, Sao Paulo.	Situacional, ambiental, comunitaria
	Viva Rio	Comunitaria
Chile	CEJA. Centro de Estudios de Justicia de las Américas.	Situacional, ambiental, comunitaria
	CEPTED, Crime Prevention Through Environmental Design - Prevención de la Delincuencia Mediante el Diseño Ambiental, Región de Latinoamérica y El Caribe.	Situacional, ambiental
	División de seguridad ciudadana del ministerio del interior	Situacional, ambiental, comunitaria
	FLACSO: Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales.	Situacional, ambiental, comunitaria
	ONG Forja	Comunitaria
	Fundación Paz Ciudadana	Comunitaria
	SUR, Corporación de Estudios Sociales y Educación	Comunitaria
Colombia	Convivencia y Seguridad Ciudadana.	Comunitaria
	Observatorio de Seguridad de Bogotá (Cámara de Comercio de Bogotá)	Situacional, ambiental
Costa Rica	ILANUD. Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente	Social, situacional, ambiental, comunitaria
Cuba	Instituciones Varias (especialmente de prevención social)	Social
República Dominicana	Secretaría de Estado de Interior y Policía	Situacional, ambiental
Ecuador	Instituto de Dignidad Humana de la Policía	Social, comunitaria
	FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.	Situacional, ambiental, social, comunitaria
El Salvador	FESPAD: Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho.	Situacional, ambiental
	OCAVI: Observatorio Centroamericano sobre Violencia.	Comunitaria
	Proyecto de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia Juvenil en El Salvador (Pro Jóvenes)	Comunitaria
	Movimiento de Jóvenes Encuentristas	Social
	Consejo Nacional de Seguridad Pública	Situacional-ambiental
Guatemala	IÉPADES: Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible.	Social
	Observatorio sobre la situación de la niñez y juventud	Social, comunitaria
	ODHAG: Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado.	Comunitaria
	APREDE: Asociación para la prevención del delito	Social
Honduras	Policía Nacional Preventiva de Honduras	Situacional, ambiental, comunitaria

País	Institución	Tipo prioritario de prevención
México	Alianza Cívica.	Comunitaria
	Cauce Ciudadano, A.C.	Comunitaria
	CIDE	Situacional, ambiental, comunitaria
	Democracia Derechos Humanos y Seguridad A.C.	Situacional, ambiental, comunitaria
	Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC.	Situacional, ambiental, comunitaria
	INSYDE. Instituto para la Seguridad y Democracia, AC	Situacional, ambiental, comunitaria
	Gobierno del Estado de Querétaro, Secretaria de Seguridad Ciudadana.	Comunitaria
Nicaragua	Fundación Nicaragua Nuestra	Comunitaria
	Dirección de Asuntos Juveniles de La Policía Nacional de Nicaragua	Comunitaria
Panamá	Ministro de Gobierno y Justicia de la República de Panamá	Comunitaria
	Programa armas por comida de la Ciudad de San Miguelito	Situacional, ambiental, social
Paraguay	Ministerio del Interior	Situacional, ambiental, comunitaria
	Unidad de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana del Ministerio Público	Situacional, ambiental
Perú	Área de Seguridad Ciudadana del Instituto de Defensa Legal del Perú	Social, situacional, ambiental, comunitaria
	Capital Humano y Social Alternativo	Situacional, ambiental
	Ciudad Nuestra	Comunitaria
	Proyecto Justicia Juvenil Restaurativa El Agustino	Situacional, ambiental
Puerto Rico	Programa de Alojamiento y Servicios Integrados a Jóvenes	Social
Uruguay	Dirección Nacional de Prevención del Delito	Comunitaria
Venezuela	Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores y Justicia	Social

Elaboración: Hugo Claros Haro. Fuente: Sitios Web de instituciones respectivas.

Tipos principales de prevención del delito en ciudades latinoamericanas

Ciudad	Social	Comunitaria	Situacional
Asunción	S.I.E*	Capacitación	Video-vigilancia; Incremento de policías municipales
Belo Horizonte	Política de prevenção social da violência e criminalidade; Programa Reintegração do Egresso do Sistema Prisional	Política pública de mediação de conflitos no controle da violência e criminalidade; Polícia Comunitaria	Video-vigilancia
Buenos Aires	Capacitación e inserción laborales; fortalecimiento de merenderos socio-populares	Implementación de la Dirección General de Policía Comunitaria	Video-vigilancia
Bogotá	S.I.E	Policía Comunitaria	Video-vigilancia tradicional e interactiva
Caracas	Centros Comunales de Protección Integral	Consejos Comunales; Policía Comunitaria	Georeferencia, Patrullajes intensivos
Ciudad de Guatemala	S.I.E	Policía Comunitaria	Video-vigilancia
Ciudad de Panamá	Capacitación laboral; Rehabilitación de Indigentes	Policía Comunitaria	Vigilantes Municipales
Córdoba	S.I.E	Juntas vecinales de Seguridad Ciudadana; convocatorias de la Dirección de Asuntos Vecinales	Operativos conjuntos de municipalidad y policía.
Guayaquil	S.I.E	Policía Comunitaria	Video-vigilancia; Georeferencia
Lima	S.I.E	Programa El patrullero de mi barrio; Policía comunitaria	Video-vigilancia; Serenazgo
La Paz	S.I.E	Unidad de Seguridad Ciudadana Democrática: capacitación.	Video-vigilancia
Managua	Capacitación e inserción laborales	Comités de prevención del delito	Video-vigilancia
México	S.I.E	Programa Institucional de Prevención del Delito: Sesiones de asesoría y talleres; Programa Unidad Graffiti	Georeferencia, Sistema de Vigilancia Bicentenario
Montevideo	Programas de inclusión social	Policía Comunitaria	Aumento de horas hombre destinadas a presencia de policías en las calles; Video-vigilancia; Georeferencia
Quito	S.I.E	Policía Comunitaria	Video-vigilancia
Sao Paulo	S.I.E	Conselhos de Segurança	Video-vigilancia
Santiago de Chile	S.I.E	Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana; Programa Comuna Segura; Fondos concursables	Programa Comuna Segura; Casetas de Seguridad; Móviles de Seguridad

* S.I.E.: Sin información específica o programas exclusivos.

Elaboración: Hugo Claros Haro. Fuente: Sitios web de municipalidades respectivas.

Investigación descriptiva sobre un total de 106 iniciativas de prevención del delito finalizadas o en ejecución en América Latina

Un equipo de investigadoras del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile está efectuando la investigación que a continuación publicamos. Este conjunto no es representativo ni ha sido recogido de manera exhaustiva con respecto a la realidad latinoamericana en esta materia; sin embargo, una visión de conjunto puede arrojar luces sobre tendencias en cuanto a, por ejemplo, las fechas de implementación de los programas y proyectos, los grupos objetivos, las instituciones involucradas y sus lógicas o modelos de intervención más utilizadas.

Gráfico 1: Distribución de iniciativas por país



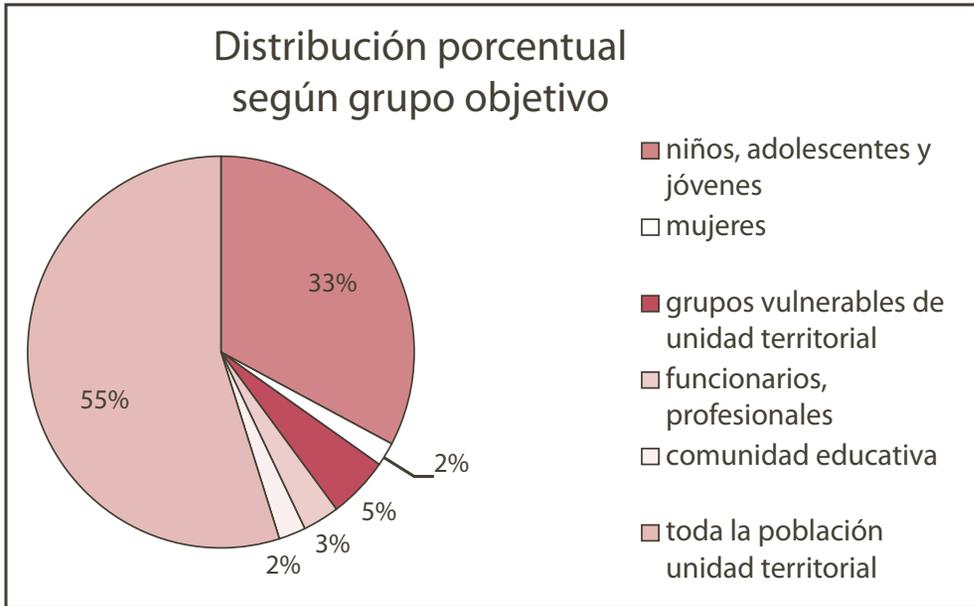
Autoras: Ximena Tocarnal, Romina Néspolo y María Ignacia Arriagada
Fuente: Base de datos investigación descriptiva. Área de Prevención del Delito CESC, 2008.

Gráfico 2: Año de creación de las iniciativas



Fuente: Base de datos investigación descriptiva Área de Prevención del Delito CIESC, 2008.

Gráfico 3: Distribución porcentual según grupos objetivos

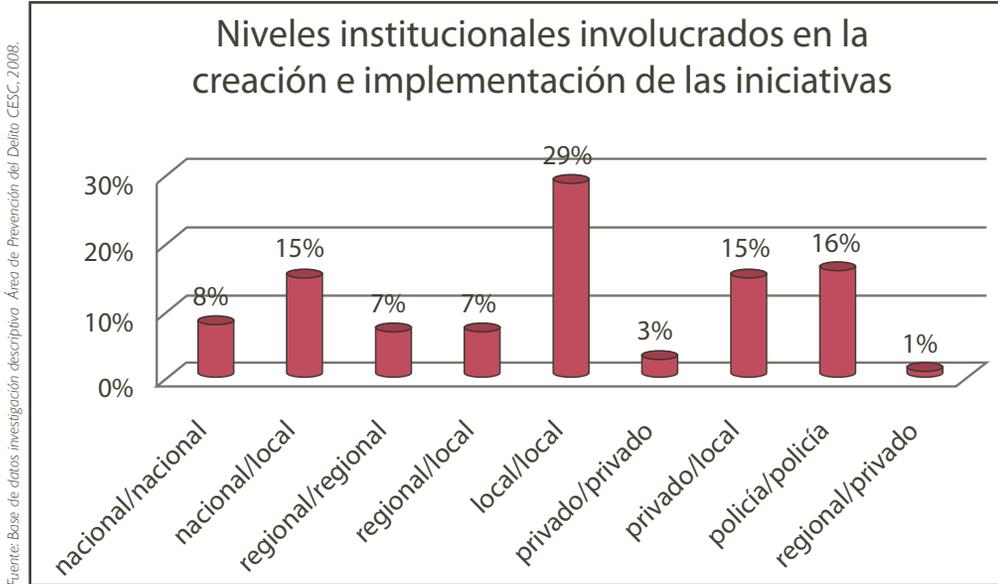


Fuente: Base de datos investigación descriptiva. Área de Prevención del Delito CESC, 2008.

Los grupos objetivos fueron clasificados de la siguiente manera:

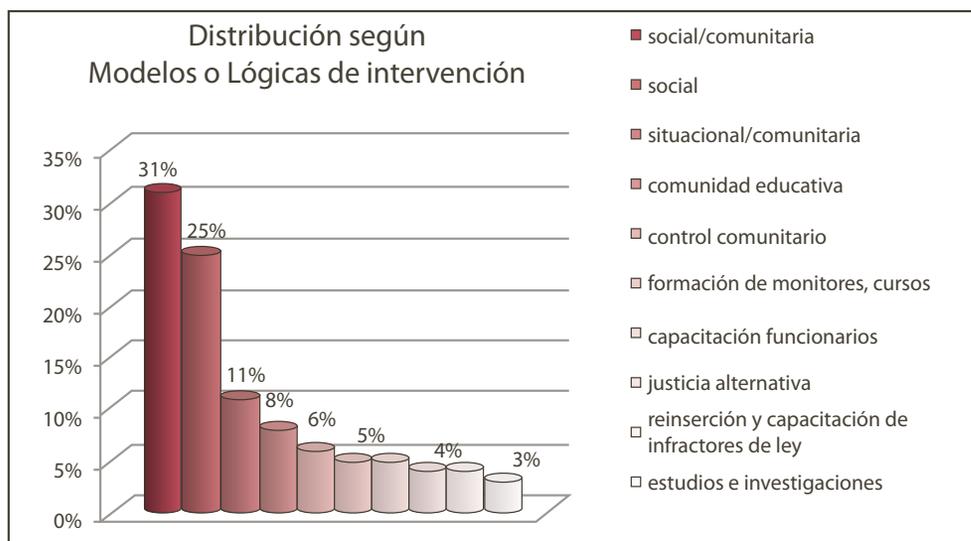
- Niños, adolescentes y jóvenes: Programa focalizado a ese grupo objetivo
- Mujeres: víctimas de maltrato o en riesgo de serlo
- Grupos vulnerables de unidad territorial: Porcentaje de la población de la localidad que está en situación de riesgo
- Funcionarios, profesionales: Programa o proyecto orientado a capacitar a las personas que trabajan en la implementación de éstos.
- Comunidad educativa: Comunidad escolar, alumnos, profesores y apoderados
- Toda la población unidad territorial: El programa o proyecto se orienta a toda la población sin hacer diferenciaciones.

Gráfico 4: Niveles institucionales involucrados en la creación e implementación de las iniciativas.



El Gráfico da cuenta de los niveles institucionales a los que corresponden las instituciones gestoras de las iniciativas en relación con aquellas que finalmente están a cargo de la implementación en terreno y del contacto con el ciudadano. Así consignamos el nivel en que se generó el proyecto o programa y el nivel en que se implementa. Por ejemplo, un proyecto puede haber sido diseñado a nivel nacional pero es implementado a nivel local o municipal. Mientras lo nacional hace referencia al Gobierno central nacional (dependencias ministeriales), lo regional se refiere a Gobiernos estatales, departamentales o provinciales, y lo local está referido al municipio. Los privados son por lo general ONG, fundaciones o centros de estudios.

Gráfico n° 5: Modelos o lógicas de intervención



Fuente: Base de datos investigación descriptiva Área de Prevención del Delito CIESC, 2008

Los modelos o lógicas de intervención pueden clasificarse en:

- Situacional/comunitaria: su objetivo es mejorar, construir o reacondicionar espacios de uso público (plazas, calles, etc.) con un fuerte componente de participación comunitaria.
- Social: está orientado a actuar sobre factores de riesgo de tipo social o estructural (marginalidad social, falta de acceso a la educación, etc.), generados e implementados por lo general desde el nivel central de Gobierno.
- Social/Comunitaria: incluye elementos de la prevención social e involucra activamente a la población beneficiaria, quienes por ejemplo, pueden actuar como monitores.
- Justicia alternativa: trabaja sobre la resolución de conflictos por vías alternativas a la justicia tradicional.
- Comunidad educativa: su centro es la comunidad escolar y la cotidianeidad que se vive en ella, centrándose en temas como disciplina, autodisciplina, cumplimiento de normas, respeto, etc.
- Reinserción y capacitación de infractores de ley: su objetivo es promover y facilitar en jóvenes una inserción y pertenencia efectiva con respecto a su comunidad laboral, educativa, familiar, etc.
- Control comunitario: está orientado a que la comunidad participe, se organice, denuncie y se coordine con las policías.
- Formación de monitores y cursos: iniciativas destinadas a capacitar agentes multiplicadores o facilitadores sociales que trabajan en el ámbito local.
- Capacitación funcionarios: destinado a capacitar a funcionarios gubernamentales o no gubernamentales que trabajan en materias vinculadas a la prevención.
- Estudios e investigaciones: destinadas a generar conocimiento con respecto a la prevención del delito y la criminalidad.

Entrevista a Massimo Pavarini

■ Máximo Sozzo

Entrevista realizada por Máximo Sozzo, Profesor investigador de la Universidad del Litoral de Argentina, diciembre 2008

PREGUNTA: *¿Cómo intelectual, pero también en cierta medida como político, has sido un actor en el nacimiento y la implementación de las políticas de “nueva prevención” en Italia. Nos puedes explicar la situación política en general —y en particular la relacionada con las políticas anti-delincuenciales— en la cual éstas emergen y las razones teóricas y políticas de su participación en este movimiento?*

RESPUESTA: Me involucré por primera vez en las políticas de seguridad diecisiete años atrás, fundando con Cosimo Braccesi y otros jóvenes amigos una revista bimestral de divulgación política y científica titulada *Seguridad y Territorio: Por una política de prevención de la delincuencia*. El primer número de esta revista se publica en marzo de 1992. El último número (No. 18) se publicó en diciembre de 1994. En este último año, el nuevo Gobernador de la Región Emilia-Romagna, mostrando un talento político innegable, encarga inicialmente a Braccesi de coordinar un proyecto y, a continuación, a dirigir una oficina regional que se ocupará específicamente de las políticas de seguridad a nivel local. Ese proyecto-oficina tomará el nombre de Ciudades Seguras, la primera experiencia absoluta sobre el tema de las políticas locales de seguridad en

Italia. Braccesi reunirá en diversos niveles, tanto a viejos amigos de *Seguridad y Territorio*, que otros nuevos.

Yo fui llamado a coordinar el comité científico de Ciudades Seguras, experiencia excepcional para un académico con interés en la investigación empírica en la Italia de esos años: por primera vez en mi vida pude contar con un financiamiento adecuado para finalmente realizar una investigación de un buen nivel, es decir, al nivel en donde hacer investigación cuesta, y mucho. Durante siete años coordiné un comité de búsqueda integrado por los mejores exponentes en criminología de mi generación (Alessandro Baratta, Barbagli Marzio, Darío Melossi, Joseph Mosconi, Tamar Pitch, Antonio Roversi, Salvatore Palidda y muchos otros). Una oportunidad realmente fantástica. En esos años de duro trabajo se ponen a prueba decenas y decenas de investigaciones empíricas: desde los temas clásicos de las alarmas sociales y de los asentamientos en el territorio regional de fenómenos de la delincuencia organizada, pasando por temas que van sobre los riesgos de la victimización hasta los problemas relacionados con el comercio abusivo y la prostitución callejera; desde los problemas de las personas sin hogar hasta la violencia en los estadios; de la violencia de género hasta aquella juvenil; desde los procesos de nuevas migraciones a las políticas para la prevención en los distritos; a las reformas policiales; a las investigaciones de evaluación, etc. En resumen: les invito a visitar la página Web de Ciudades Seguras: <www.regione.emilia-romagna.it/sicurezza> y serán abrumados por unos cuarenta extensos volú-

menes que podrán fácilmente y de forma gratuita descargar desde sus hogares. El lema de nuestra empresa “conocer primero para después actuar política y administrativamente” puedo decir que ha sido honrado con diligencia. Al menos en esa primera fase.

Mientras tanto, para avanzar desde 1995, fui elegido para el Consejo Municipal de Bolonia, y por un período de cinco años fui parte del parlamento ciudadano, ocupándome principalmente de difundir una cultura político-administrativa de la seguridad. En tanto, la oficina de Ciudades Seguras se amplía, y su acción abarca casi todas las capitales de provincia en Emilia-Romagna. El interés de los gobiernos locales por el tema de la seguridad se extiende y llega definitivamente a todas las ciudades italianas. El proyecto Ciudades Seguras se hace promover por la constitución del Foro Italiano sobre la Seguridad, que reúne centenares de ciudades italianas, y que posteriormente se adherirá al Foro Europeo sobre la Seguridad Local. Sin ninguna retórica ésta fue para mí la década de los noventa, vivida con gran empeño científico, y también político, en lo que respecta a las políticas locales de seguridad.

Bueno: mirando retrospectivamente, ¿qué puedo decir hoy acerca de las razones de peso y decisivas de mi aventura? A pesar de que hoy soy crítico de las políticas locales de seguridad que se han impuesto, aunque no particularmente en las ciudades regidas por partidos de izquierda, intuyendo desde el inicio los riesgos políticos asociados a una deriva con la seguridad, no tengo ningún remordimiento o replanteamiento por el compromiso adquirido, aún cuando las cosas hayan terminado como no quería que terminasen. Pero honestamente no me siento un “aprendiz de brujo”, en el cual ha estallado, entre las manos muy inexpertas y presuntuosas, la magia que quería producir. Las cosas, con la ciencia del después, habrían de todas formas terminado mal, independientemente de mi compromiso. Sin embargo, las fuertes razones para ocuparse de las políticas locales de seguridad me

parecen todavía válidas: yo he luchado para que el gobierno local de la seguridad fuese del tipo inclusivo, desde el principio, justo porque desde el inicio temía una inclinación a favor de la exclusión social. Y como me han enseñado, “no se hacen sólo son las guerras que uno está seguro de ganar”. La moral obliga a combatir incluso cuando la derrota es muy probable.

PREGUNTA: En el nacimiento de éstas políticas, el concepto de “prevención integrada” busca reunir a diferentes tipos de estrategias de prevención (social, comunitaria, situacional) ¿Cómo valora usted en la perspectiva de “prevención integrada”, las políticas de prevención de la delincuencia ya ejecutada en Italia? ¿Es posible afirmar en Italia que al final dominaron solas las políticas de prevención situacional?, en caso afirmativo, ¿por qué?

RESPUESTA: Incluso hoy en día creo que es correcto que una administración local se comprometa en una estrategia integrada de prevención, en el sentido de tratar de encontrar el justo equilibrio entre las políticas sociales de ayuda, políticas de aseguramiento de tipo comunitario y políticas dirigidas a reducir las “ocasiones” de la delincuencia, precisando aún más, en el concepto de política integrada yo siempre he aceptado incluso un espacio de legitimidad a políticas reactivas y, por tanto, predominantemente represivas que deberían integrarse con políticas pro-activas, es decir preventivas.

Nunca he sido afectado por pensamientos utópicos: de frente a muchos fenómenos aberrantes, en la realidad no se puede prescindir de una cierta fuerza represiva. La cuestión es otra: aplicar al mínimo posible la represión para hacer más eficaz la política de prevención, es decir, a la inclusión social de la mayoría de los portadores del malestar y de los actores del conflicto. Pero incluir a todos y siempre, no es de este mundo. Un cierto porcentaje, el mínimo posible (se espera), de represión

es inevitable. Pero las cosas resultaron muy diferente de lo que, aunque realista, tomé en cuenta. De prevención social se ha hecho muy poco y durante el tiempo cada vez menos, cómplice incluso la crisis económica que, de hecho, ha cortado las bases de muchas políticas de “bienestar”. El uso del capital social de nuestras comunidades en las políticas de control social ha sido al final retórico, en parte porque éste mismo se ha venido reduciendo con el tiempo. Y, por lo tanto, invocar el ahora ausente, ha alentado la aparición de sentimientos artificiales, capaces de inventar identidades comunitarias en contraposición a nuevas figuras calificadas como enemigas. Pienso en los inmigrantes y a los crecientes y difundidos sentimientos de xenofobia y del uso racista que de este proceso han hecho y están haciendo algunas fuerzas políticas. Al final, no se ha logrado hacer algo mejor que gastar millones de euros para poner bajo video-vigilancia gran parte del territorio metropolitano. Pero aun en este caso sin valorizar mayormente esta herramienta. Potencialmente a través de la video-vigilancia se puede hacer mucho, pero en la práctica muy poco, porque las mismas policías de Estado se han lamentado de no tener suficiente personal capaz de aprovechar de mejor manera esta tecnología. Justificación risible. Ciertamente en Italia, de frente a la obligación de las fuerzas del orden de intervenir siempre y de todas formas ante cualquier incidente de la delincuencia, la video-vigilancia arriesga de poner a la policía en frente a una situación paradójica, de conocer tal cantidad de actos ilegales que materialmente no podría actuar represivamente en todas. Mejor entonces desconectar los monitores, y dejar que las cámaras graben las tomas en el disco duro. En resumen: en la mayoría de los casos el uso de la video-vigilancia ha quedado “pasivo”, como eventual documentación utilizable bajo solicitud de los órganos de investigación después de que el delito ha sido cometido. El uso “activo” de la video-vigilancia como una herramienta para la prevención y represión “en tiempo real” se ha visto muy poco.

PREGUNTA: ¿Qué relación existe entre las políticas de prevención de la delincuencia y la centralidad de los gobiernos locales en las políticas de seguridad en Italia? ¿Cómo valora hoy el papel de los gobiernos locales en las políticas de seguridad? ¿Hoy en día, en Italia, que tipo de relación existe entre el Gobierno central y los gobiernos locales en las políticas de seguridad?

RESPUESTA: Es una relación que en Italia viene dado de la realidad normativa. Los gobiernos locales nunca han tenido poderes de orden público, que también constitucionalmente son reservadas sólo para la policía nacional y policía de Estado. Las policías locales tienen únicamente facultades de policía administrativa y, sí se le han encomendado, de policía judicial. Al menos así ha sido hasta esta última primavera.

Pero para entendernos, tenemos que dar un paso atrás: partamos de un breve reconocimiento de la situación antes de esta reciente Ley/125/2008.

La cuestión de seguridad se plantea inicialmente en Italia, no diferentemente que en otros lugares, a nivel ciudadano. En cuanto el alcalde sea llamado a responder únicamente a lo que institucionalmente requerido, por lo menos, desde hace una década que el personero municipal de hecho responde políticamente en temas de seguridad, siempre y en cualquier caso. Una suerte de responsabilidad objetiva, porque poderes efectivos para gobernar los diferentes problemas de seguridad urbana, el alcalde siempre ha tenido muy pocos, hasta mayo de este año.

De las plausibles razones políticas de este proceso de asignación política de responsabilidades mucho más allá de los límites de competencia institucional, dos me parecen decisivas: la primera, estructural, que hace que si las causas o motivos determinantes o influyentes sobre la cuestión de seguridad se encuentran, cuando lo son, en procesos histórico-económicos y políticos que superan la misma extensión de los Estado nacionales,

a menudo aunque no siempre, los efectos a nivel de inseguridad objetiva y subjetiva se hacen “sentir” y toman un carácter específico a nivel local, y en particular, a nivel ciudadano. Y la segunda, más conectada, ya sea a la crisis de liderazgo político en general ya sea a la reforma electoral a nivel local, que permitió por primera vez a los ciudadanos elegir “directamente” a su alcalde, y por tanto, de ver en él, el único interlocutor capaz de dar solución a los problemas más frecuentes de la comunidad, aun cuando, paradójicamente, sobre la simple cuestión no tenía facultades institucionales para poder actuar, como se ha determinado común en el tema de inseguridad y el deterioro ciudadano.

En resumen: desde hace tiempo se lamenta un déficit de poder sindical en temas de políticas de seguridad a nivel comunal. Hasta el momento, de hecho, la situación italiana nunca ha sido radicalmente diferente de lo que se definía en otros países. Salvo en una cuestión crucial: en Italia el Gobierno central siempre y enérgicamente ha negado que a los alcaldes se puedan transferir poderes de orden público, determinando así que éstos deben permanecer estrictamente en reserva al Estado.

Y entonces en la lógica de las cosas que, este cierre perentorio e incluso a nivel constitucional de cualquier participación en el poder del orden público por parte del alcalde, se determina la distinción entre la política pública y la política de seguridad a nivel nacional. Cosa difícil a nivel teórico.

La cultura de la seguridad a nivel local surge porque la comunidad percibe y por ende se lamenta de la presencia y la difusión de desórdenes que no pueden ser controlados de quien tiene el poder, sólo a través de las políticas de orden público. Si todo esto se determina en contextos nacionales, en los que el alcalde es responsable tanto del orden público ciudadano como de las políticas de prevención, el Gobierno de la seguridad pública indicará precisamente un enfoque más amplio de aquel que sería posible sólo en el contexto de la política pública, pero, por

supuesto, incluyendo en su interior y en términos no problemáticos cuotas consistentes de políticas tradicionales de orden público. Y esto es lo que se determina, por ejemplo, en los EE.UU. En la práctica, sin embargo, cuando la titularidad de las competencias de orden público no pertenece a los que tienen el gobierno democrático de la ciudad, como en Italia, como dramáticamente se ha confundido a menudo la cuestión de la “integración” de las competencias, los servicios y la cultura no sólo diferentes, sino funcionalmente “distintas”. Y aquí surgen los problemas: cualquier gobierno del bien público de la seguridad tiene la necesidad de cuotas más o menos consistentes de “orden público”. Quiero decir que cualquier política de orden público que pretenda ser eficaz, necesita ser integrada por cuotas más o menos significativas de “seguridad ciudadana”. Y la distinción maniquea que tiende a proponer entre la represión y la prevención —la primera a la cabeza de las fuerzas policiales y la magistratura y la segunda a la cabeza de los servicios de la administración municipal— no acoge la esencia de las cosas. La policía estatal de hecho y de derecho es también agente de prevención; quien opera en los departamentos de la municipalidades de hecho y de derecho actúa también en una perspectiva de control social.

Las distinciones “jurídicas” se desvanecen en la acción concreta. Y lo mismo pasa con la distinción entre “combate de la criminalidad” y “lucha contra la degradación”. Estas distinciones son posibles, pero sólo en teoría. En la situación anteriormente descrita, los límites de la distinción de facultades y funciones han pasado a ser “elásticos” en la acción cotidiana del gobierno de una ciudad.

El frente más abierto a posibles fricciones ha sido aquel de la Policía Municipal: de hecho un cuerpo de policía en todos los aspectos (burocrático, de misión, etc.), que puede adoptar competencias en materia penal. Es por lo tanto, un cuerpo policial armado y si es comandado puede trabajar en cooperación con la policía estatal en actividades de orden

público y de represión de la delincuencia. La única fuente de “poder represivo” que el alcalde, autónomamente, siempre ha podido disponer. Es comprensible entonces que en muchas realidades la policía municipal se haya convertido en el centro gravitacional alrededor del cual se ha construido el gobierno local de la seguridad pública.

En cambio, haciendo una referencia implícita a la elección original en sentido centralizado del Estado unitario, las nuevas competencias se han trasferido al alcalde — que por siempre hemos sabido que tienen un carácter híbrido, por un lado de administrador local elegido directa y democráticamente por los ciudadanos y, por el otro, de funcionario de Gobierno— sólo como funcionario de Gobierno, subordinado bajo este perfil y para éstas facultades al prefecto.

Por lo tanto, decidiendo por reformar, se hubiera debido nominar las cosas como son y que el alcalde, como funcionario del Gobierno, se le han transferido importantes competencias incluso si no principalmente, de orden público y que estas se suman a las que ya tiene como responsable político de la municipalidad nombrado democráticamente por la ciudadanía, que en conjunto ahora en manos del alcalde le permite garantizar “la seguridad urbana”. Pero, en lo que respecta al orden público, no se dice nada, como si eso continuara a permanecer de exclusiva responsabilidad del Estado. La “seguridad urbana” como la “seguridad pública” pueden ser, en virtud del principio de subsidiariedad, asignada en el poder municipal referido en el artículo 118 de la Constitución.

Pero, ¿qué es entonces la “seguridad urbana”? La nueva ley la define como “bien público a ser protegido a través de actividades de defensa, en el ámbito de las comunidades locales, del respeto a las normas que rigen la vida civil, a fin de mejorar las condiciones de vida de los centros urbanos, la convivencia civil y la cohesión social”. Por lo tanto, el alcalde interviene para “prevenir” y “combatir” las situaciones de degradación o de ais-

lamiento que favorezcan la aparición de fenómenos delincuenciales como el tráfico ilícito de drogas, la explotación de la prostitución, los fenómenos de violencia vinculados al uso indebido de alcohol y la mendicidad con la utilización de menores de edad y discapacitados, además de las situaciones en las que se comprueba conductas que dificultan la accesibilidad del patrimonio público y privado, y que determinan el deterioro, el descuido y la degradación de la calidad urbana o que comprometen al decoro urbano; y, por último, las conductas, como la prostitución callejera y la mendicidad atroz, que pueden ofender la decencia pública o poner en grave peligro la libre utilización de los espacios públicos.

Las notas que se destacan en la definición de seguridad urbana son: a) la constante referencia al tamaño de la ciudad; b) la incapacidad de diferenciación de los contenidos más “policiales” de orden público, dado que la referencia a las tipologías de los sujetos destinatarios de la acción de seguridad urbana son —en definitiva— siempre las viejas figuras de la delincuencia social del siglo XIX, tales como la inactividad, los vagabundos, las prostitutas, los borrachos y los mendigos, etc. c.) un obsesivo insistir en una idea de orden urbano principalmente “estética” (léase: “la degradación”, “disminución de la calidad urbana”, “negligencia”, “decencia”, “decoro”).

PREGUNTA: ¿Qué relación se ha establecido entre las diferentes fuerzas de policía en Italia y las políticas locales de seguridad? ¿Y la policía local qué papel ha desempeñado en las políticas de prevención?

RESPUESTA: Yo diría que de alguna manera ya he respondido, por lo menos en lo que respecta a la situación definida en el pasado.

Hoy en día, en virtud de esta nueva ley que transfiere al alcalde (como funcionario de gobierno) precisas competencias de orden público, puedo solamente imaginar que progresivamente se llegará a “cargar” a la policía

local de funciones de orden público y de control del territorio y que luego, poco a poco, se tendrá que profesionalizarla a estas nuevas tareas. Pero el camino no será fácil y sin obstáculos. Por un lado me imagino resistencias comprensibles por parte de la policía local, ya que no todos los agentes de la policía municipal aceptarán las nuevas competencias, y por otro lado, es de esperarse que los prefectos, cuestores y la policía nacional serán conducidos a marcar las distancias y las diferencias entre ellos y la policía local, en un cambio lógico para reafirmar su supremacía en la esfera de la política pública. Por lo tanto, ha llegado el momento para que se adopten medidas para reformar finalmente la ley que rige la policía local. Sin embargo, la situación sigue siendo muy comprometida y ahora me temo que para llegar a un nivel satisfactorio de integración y colaboración entre las diferentes policías se tenga que esperar aún un largo tiempo. No hay que olvidar que la ley sobre la fuerza policial en Italia es la más irracional que se puede imaginar. Se puede imaginar la presencia de dos fuerzas policiales nacionales — policía de Estado y el cuerpo de carabinieri— con responsabilidades de orden público generales e idénticas. Una cara y absurda duplicación, sin que entre los dos cuerpos de policía se logre producir un mínimo de relación funcional. Cada uno celoso de sus prerrogativas y siempre en competencia con el otro. Si esta integración todavía no se ha dado entre los dos cuerpos policiales de orden público general, mucho menos todavía con la policía municipal. Honestamente, en el mediano y corto plazo no tengo muchas expectativas.

PREGUNTA: ¿En estos quince años de políticas de prevención de la delincuencia se ha buscado algún tipo de evaluación? Si es afirmativo, ¿de qué tipo? Si no es así, ¿cuáles son las razones de esta ausencia?

Las únicas que conozco son las de auto-evaluación manejadas por algunos organismos

responsables de las políticas de control social. Los servicios sociales que reflexionen sobre sí mismos y su trabajo; las comunidades terapéuticas que evalúan sus esfuerzos para prevenir y combatir las adicciones tóxicas, etc. Búsquedas sin duda útiles, si son bien realizadas, para medir el nivel de satisfacción de los operadores en comparación con su misión. Pero, que en última instancia, no dicen nada sobre el grado efectivo de funcionamiento del servicio en comparación con los objetivos institucionales.

En verdad, cuando en el pasado tuve que afrontar la cuestión de la evaluación de las políticas de seguridad, mirando alrededor, en la literatura internacional, nunca he encontrado nada que me haya satisfecho mucho. Puede ser que haya sido superficial en la búsqueda, pero confieso que siempre he tenido un buen olfato para entender si detrás de la “charla” hay por lo menos “sustancia”. Y en este sector de importancia estratégica, siempre he escuchado muchas “charlas” y poca, muy poca, “sustancia”.

Por otro lado, no soy tan ingenuo como para creer que se puedan “medir” los efectos de una determinada política de seguridad local, demostrando que efectivamente el fenómeno que se pretendía evitar o contrarrestar se ha, por ejemplo, reducido. Sé muy bien que aprovechar una relación entre fenómenos, no significa todavía explicar una dependencia causal entre ellos. La realidad es mucho, mucho más compleja, especialmente para quien, como yo, proviene culturalmente de una crítica al paradigma etiológico y estuve siempre a favor de la “construcción social de los problemas”. Y por otro lado, en la mejor y más especializada literatura internacional, nunca nadie se ha atrevido a apoyar científicamente la certeza de que, cuanto más policía hay en una zona determine una reducción segura de la delincuencia, al menos en la contención de la “cifra en rojo”. Por no hablar de demostrar algo todavía más complejo, tales como la reducción de los parámetros de criminalidad de una política de prevención social de la

desviación juvenil, a nivel local, a través de cursos de formación del profesorado sobre la problemática de los adolescentes. De ninguna manera: ¡tomemos las cosas en serio!

Y repito: sería de vital importancia poder “evaluar” la eficacia de las políticas de seguridad. Pero me temo que en el estado actual todavía sea, no digo posible, pero “conveniente” invertir en una seria búsqueda de evaluación de más recursos (incluidos los financieros) a los utilizados al proyecto mismo de seguridad. En resumen: la dimensión local no ofrece, y difícilmente ofrecerá en el futuro, suficientes recursos para aplicar investigaciones fiables científicamente de evaluación en la eficacia de su propio trabajo. Aquí, por ejemplo, advierto la necesidad de una conexión entre la dimensión local y la dimensión nacional de la política de seguridad. A nivel central, el Estado, o mejor todavía, en la dimensión supranacional como la Comunidad Europea, deberían invertir recursos suficientes para poner bajo observación algunas políticas locales de seguridad ampliamente ejecutadas en los distintos países o en Europa. Creo que, por ejemplo, en la cuestión de la video-vigilancia, hoy en día toda Europa está bajo el control atento del ojo electrónico. Sobre este punto, sabemos que especialmente en los EE.UU. existen serios investigadores que dicen que ésta tecnología de prevención situacional es relativamente ineficaz en la prevención y la lucha contra la delincuencia (¡de hecho, para algunos hechos ilícitos, el control electrónico puede servir a su difusión!), mientras que, al menos inicialmente, sea muy útil para tranquilizar a la colectividad. Del mismo modo hay muchos científicos calificados de la “ciencia policial” que nos advierten que la elección a favor del policía de barrio y sus alrededores es irrelevante en la lucha contra la delincuencia callejera, si bien es una política que reúne el consenso social de la comunidad. Y estos son sólo dos ejemplos y muchos otros podrían hacerse.

En resumen: el riesgo de aplicar acciones no sólo inútiles sino también perjudiciales

en lo que respecta a la seguridad es muy alta ¿Se acuerdan de la teoría de la “ventana rota”? Durante al menos 15 años ésta ha sido aceptada como una verdad indiscutible para las políticas de “tolerancia cero”: si una ventana rota atrae otra ventana rota, hasta que el barrio es calificado como degradado y, por tanto, no frecuentado y esto determina que sea ocupado por sujetos peligrosos, etc.; ergo: una ventana rota significa más delincuencia, entonces se debe contrarrestar a toda forma de degradación, etc. Bueno, finalmente, algunos investigadores serios han tratado de verificar si este “efecto dominó” efectivamente es determinado y ha descubierto que una ventana rota al máximo puede atraer algunas ventanas rotas más, que una cabina telefónica abandonada favorece, tal vez, que otras cabinas en la zona sean abandonadas, pero que el efecto dominó se detendrá aquí y no irá más allá.

Si es así, entonces es necesario comprobar cuidadosamente lo que se hace en la materia. Pero tenga en cuenta: debido a los costos elevados que implican estas evaluaciones, si se quiere ser científicamente fiable, mejor invertir por lo menos a nivel nacional y, a continuación, socializar a nivel local los resultados. □

Torres, José Javier (coord.) (2007).
“La Prevención del Delito y del Riesgo
I”, en: **Cuadernos de Seguridad y
Policía**, núm. 4, Madrid: Dykinson.

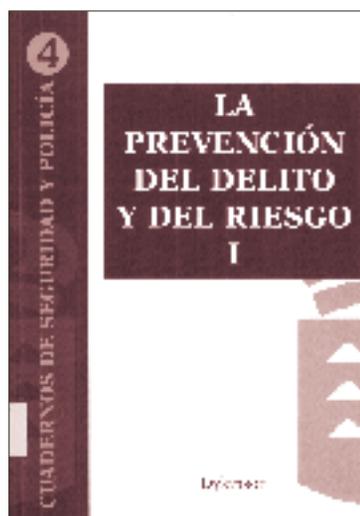
■ Mónica María Henao Librerós¹

La complejidad de las sociedades actuales ha llevado a asumir el riesgo como un factor presente en la cotidianidad, que se relaciona con aspectos tan variados como la salud, el medio ambiente o la construcción societal; de esta manera, las políticas relacionadas con su prevención constituyen hoy en día una parte fundamental dentro de la agenda pública.

Si bien la búsqueda de la seguridad ha sido una constante a lo largo de la historia del desarrollo humano, actualmente toma protagonismo propiciando diferentes respuestas tanto de las entidades gubernamentales como de la misma sociedad, así, el concepto de seguridad ha pasado de ser un asunto exclusivamente asumido como problema de orden judicial a encontrarse inmerso dentro de un marco que incluye a los diferentes actores sociales.

De este modo, *La prevención del delito y del riesgo I*, a través de una compilación de siete artículos, aborda desde diferentes perspectivas aspectos referentes a la seguridad ciudadana y la realidad a la cual se enfrenta actualmente la

¹ Licenciada en Antropología y Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.



sociedad europea, desarrollando conceptos como el de seguridad y prevención, como base para la elaboración de programas y políticas de carácter inclusivo.

En el transcurso del libro, se hace recurrente la necesidad de un cambio de enfoque en torno a la concepción tradicional de seguridad ciudadana centrado en acciones de tipo reactivo y de carácter punitivo, y donde las políticas sólo se implementan desde el ámbito judicial y policial. Así, la propuesta se encamina a la formulación de políticas y acciones que conciban la seguridad desde los más diversos ámbitos, abriendo el debate al estudio de aspectos sociales como la segregación, la marginalidad y la pobreza como detonantes de situaciones de violencia y conflicto a nivel urbano. En este orden de ideas, surgen nuevos roles de los actores de este con-

flicto; como lo plantea uno de los autores, se pasa de hablar de delinquentes a factores de delincuencia, llevando en cierta medida a una victimización del individuo.

De igual manera, dentro del tema de la formulación de políticas preventivas se hace énfasis en la necesidad de una participación cooperativa entre los diferentes niveles de la sociedad, compartiéndose la responsabilidad de la seguridad ciudadana, como resultado de los diversos procesos descentralizadores en donde las comunidades empiezan a tomar, cada vez con más fuerza, decisiones en relación a programas y políticas relacionados con el tema.

En este sentido, se hace referencia a la fuerza policial y su relación con la comunidad, dejando en claro la necesidad de una transición desde actuaciones represoras hacia una actuación de tipo asistencial, en donde prima el papel de ser promotores y agentes de cambio social. Una de las realidades que caracterizan la época actual es la pérdida de credibilidad en este estamento, convirtiéndose en uno de los objetivos principales para generar confianza entre la comunidad y poder ejercer eficazmente su papel dentro de la tarea de alcanzar la seguridad ciudadana.

La importancia de la participación de los servicios sociales en el campo de las estrategias preventivas relacionadas con la seguridad social es analizada de igual manera, estableciéndose para éstas, las competencias en relación a los diferentes niveles de gobierno desde el estatal hasta llegar al nivel local. En este contexto, tras un análisis de casos de estudio como el del consumo de drogas en Europa —en España en particular— se presenta una panorámica general en donde se evidencian tanto las tendencias en relación a las políticas asumidas desde organismos como Naciones Unidas, en la elaboración de programas y políticas presentes en las agendas públicas locales, como las diferentes legislaciones y modos de asumir dicha problemática.

Finalmente, las reflexiones en torno a la elaboración de un plan municipal de seguridad

vial llevan a repensar la conceptualización de las políticas de seguridad asumiéndolas de una manera integral que abarca aspectos educativos y de trabajo con la comunidad, complementado con obras de mejoramiento en la infraestructura vial.

Así, el texto se constituye en un recorrido interesante por el tema de la prevención del riesgo y la seguridad ciudadana, llevando a la interpretación de conceptos ampliamente difundidos en la actualidad, y en muchas ocasiones mal entendidos; así mismo, se hacen evidentes las nuevas iniciativas para abordar las políticas de una manera interdisciplinaria e integral, al tiempo que se entiende la participación ciudadana como factor fundamental dentro del proceso de desarrollo de las mismas. □

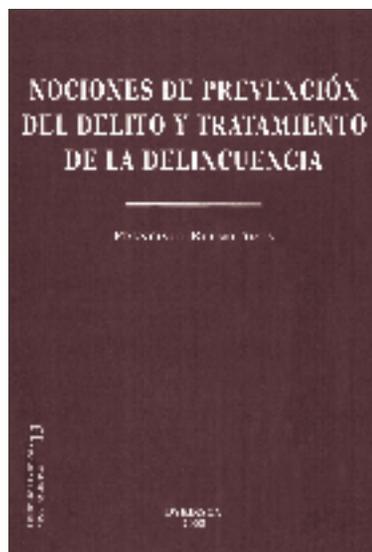
Bueno Arús, Francisco (2008). **Nociones de prevención del delito y tratamiento de la delincuencia**, Madrid: Dykinson.

■ Antonio Villaruel¹

Parece ser que, desde el acto mismo de pensar y referir una formulación teórica cualquiera, una parte esencial del acercamiento a lo que se llama sociedad, y a los individuos que la componen, se centra en las enunciaciones mismas, los procesos de contención, prevención y tratamiento de todos aquellos comportamientos que, en sociedad o grupo, pueden ser llamados “delincuenciales”. Tanto el delincuente como el delito son conclusiones de un proceso de construcciones sociales que establecen aquello que está “reprobado” hacer en sociedad, así sea en privado o en grupo, y de la necesidad social de establecer normas y límites en las personas y los grupos que la conforman. El delito no es, pues, una cosa *per se*, sino más bien una calificación dada a una acción *equis*. Esta calificación responde a un probable común acuerdo de que hay ciertas cosas que son perjudiciales para la sociedad y sus individuos por cuya perpetración tiene que haber un consenso de reprobación y un ulterior castigo.

En *Nociones de prevención del delito y tratamiento de la delincuencia* (2008), Francisco Bueno Arús realiza un recorrido extenso acerca de la comprensión contemporánea, la lucha, y las articulaciones punitivas y pre-

¹ Licenciado en Economía, Universidad San Francisco de Quito (USFQ).



ventivas que rodean a la acción del delito y las personas que los cometen. El autor intenta un acercamiento a la construcción de las convenciones sociales y los artefactos institucionales que envuelven lo que hoy se piensa como una acción “delictiva” y un “delincuente”. Parte de una disquisición acerca del necesitar, el vivir en sociedad, ciertos parámetros de comportamiento que pueden adscribirse dentro o fuera de las fronteras de aquello que es permitido o no lo es. Ahora bien, tanto la sociedad política (el Estado y sus antecedentes) como las sociedades religiosas o las sociedades particulares y limitadas en sus fines (asociaciones, empresas, partidos, sindicatos, clubes) han tendido, con el transcurso del tiempo, a contar con un código escrito, objeto de la divulgación necesaria para evitar dudas sobre lo lícito y lo ilícito (Bueno, 2008: 25).

A lo largo de las primeras lecciones del texto, Bueno Arús se concentra en las diferentes partes del engranaje de la prevención social del delito. El autor intenta poner un

orden necesario, al clasificar las conductas antisociales como tales, al formular un mecanismo de ordenamiento de predicción de actos ilícitos, al evaluar y distribuir los tipos de prevenciones de acuerdo a su relación con el tiempo y la magnitud del delito, y al situar todos los empeños —especialmente los dados en España, cuyo sistema jurídico constituye el centro del análisis en el libro— en las declaraciones universales, de las últimas décadas, que han puesto atención al fenómeno de la delincuencia en las sociedades. Hay, de la misma manera, un acercamiento bastante más detallado a las acciones que, como un ente indivisible ha tomado la Unión Europea acerca de la prevención y tratamiento del delito. Asimismo, se ha tomado en consideración la división de poderes que administran el delito, expuesto en la sociedad, en sus diferentes partes. El autor realiza un análisis exhaustivo de la gestión de los delitos en los poderes legislativo, judicial y ejecutivo, y a la vez los relaciona con la posibilidad de prevenir los fenómenos antisociales en otras instancias determinadas, como por ejemplo, la familia. El aspecto punitivo y las fronteras de éste tampoco se dejan de lado al analizar las consideraciones constitucionales y los límites reales que tiene el aparato punitivo, en tanto éste trabaja con individuos poseedores de derechos y con la potestad plena de gozar la enorme mayoría de los beneficios que tenía cuando aún no estaba imputado por cometer cualquier delito.

Buena parte de todo ello tiene que ver con la administración, en el plano de las políticas públicas, intentando encaminar al Estado hacia un esfuerzo más focalizado en prevenir las actitudes o comportamientos antisociales que en sancionarlos, reprimirlos y condenarlos.

Lo que queda del texto se concentra en analizar pormenorizadamente el tratamiento penitenciario y las consecuencias a nivel personal y social de la perpetración del delito. El autor trabaja, finalmente, con los aspectos orgánicos y procesales del tratamiento a las personas que han cometido delitos y con la

trascendencia de ciertos delitos al plano internacional. El delito aparece, en cierta medida, transfigurado hacia una esfera más amplia en que las competencias se trasladan desde lo nacional hacia instancias que tienen poder de jurisdicción global. La protección y la naturaleza de la víctima, asimismo, se deslizan hacia una suerte de orden más universal, en el que aparecen ya las siluetas de estructuras globales. □

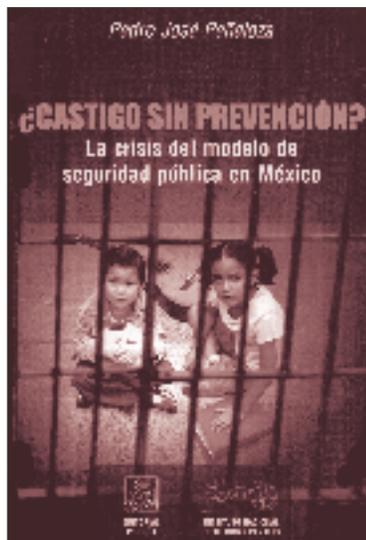
Peñaloza, Pedro José (2007). **¿Castigo sin prevención? La crisis del modelo de seguridad pública en México**, México D.F.: Editorial Porrúa

■ Cristina Cevallos R.¹

Peñaloza hace una revisión y exhaustivo análisis sobre la gestión en la prevención del delito en México, para lo cual se restringe al periodo 2001-2006, dando un seguimiento a las políticas públicas en el campo de la seguridad pública. Analiza las formas de intervención y los paradigmas con los que han actuado las entidades competentes respecto al tratamiento de la delincuencia, dando paso a una crítica, y la vez, una propuesta que permita la construcción de políticas de prevención con la participación directa de la ciudadanía y el involucramiento de distintos actores tomando en cuenta aspectos sociales.

Inicia con un análisis de las distintas entradas teóricas que puede tener el concepto de prevención retomando la variabilidad de sus interpretaciones para, consecuentemente, hacer un análisis de las distintas comprensiones sobre el concepto de participación ciudadana bajo un contexto histórico. Luego realiza un recorrido sobre las distintas iniciativas y campos de acción sobre el delito llevados a cabo por los niveles de Gobierno —nacional, regional y local— mostrando una incapacidad de coordinar y generar acciones interinstitucionales, en el que además, devela la poca

¹ Socióloga, Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE)



importancia o la marginalidad que tiene este tema en las agendas del aparato institucional, siendo tratado con acciones inmediatas, de corto plazo y sosteniendo la vigencia de un Estado penal.

Da cuenta, de una gestión sobre prevención del delito tratado de forma netamente punitivo, excluyente o paralela de la cuestión social y económica, sin tomar en cuenta otros actores, así como tampoco, otros factores que pueden también incidir en la seguridad pública en los países de América Latina, como el empleo, la vivienda, la educación, la salud, entre otros, por lo tanto habla de un divorcio entre los indicadores y del quehacer social y penal.

Además de rescatar la necesidad de tomar en cuenta una cuestión social en el tratamiento y prevención del delito, el autor también aborda el tema de la participación ciudadana como un elemento que está aún pendiente en la gestión sobre la seguridad pública. En

R E S E Ñ A

su análisis refleja una participación ciudadana aún incipiente, ya que no existen mecanismos, ni espacios, que den paso a la inclusión de la sociedad en el tratamiento de estos temas. Esto denota la inexistencia de acuerdos, de involucramiento, de coordinación entre las instituciones y la sociedad civil. Y más bien muestra, una gestión que recae en la exclusividad de un aparato institucional, que tanto en su estructura como en su funcionamiento, es obsoleta frente a las necesidades actuales de la sociedad. Por lo tanto hace referencia a un tratamiento a la delincuencia de forma limitada en lo penal, carcelaria y penal, y la inexistencia de una política que englobe la seguridad pública, la prevención social del delito y la procuración de justicia.

Para finalizar, hace una breve revisión de la gestión de Felipe Calderón que se concentra en acciones de tipos reactivas y punitivas, como muestra de un “Estado represivo” para enfrentar la criminalidad que genera, según el autor, graves errores operativos pero también estructurales que deben ser corregidos.

Por lo tanto, la propuesta de Peñaloza hace referencia a un andamiaje de justicia social tomando en cuenta el componente social, es decir, que trascienda el Estado represivo y plantee instrumentos de tratamiento de la delincuencia, más allá de la imposición y reforzamiento de la pena, es decir se debe recurrir a una re-ingeniería institucional.

Rescata la necesidad de tratar el tema de la prevención social del delito de forma transversal, multidisciplinaria e integral, por lo cual, debería a la vez, ser tomado en cuenta en una planificación de desarrollo. Esta nueva concepción y tratamiento del delito requiere de acciones coordinadas interinstitucionalmente en el que se distribuyan las funciones como la planificación, programación, regulación y control de la prevención social del delito, que incluya la participación directa de la sociedad civil y otros actores tanto públicos como privados en todas las instancias de Gobierno.

En síntesis, la seguridad pública en México tendrá nuevos resultados, si es que este es

tratado de forma integral, tomando en cuenta el factor social como eje central de las políticas públicas de un Gobierno. □

Hernández Aparicio, Francisco (2007). **Delitos de lesa humanidad en México**: ensayo sobre la prevención del delito y política criminal. México: Flores Editor y distribuidor

■ Hugo Claros Haro¹

La discusión sobre el delito se produce desde sus inicios en medio de una constante tensión entre la necesidad de definir conceptualmente su alcance, y la exigencia de tomar una posición explícita frente a la representación social de la problemática delincriminal. En tal contexto, el Derecho, en tanto ámbito socialmente vinculado a la definición y respuesta frente al delito, ha tenido que responder con velocidades variables a la modificación histórica de lo que es considerado socialmente permisible, esto es, empatar doctrina y acción con aquello que se considere justo.

Al mismo tiempo, tratar de prevenir el delito implica un conjunto de operaciones destinadas a modificar los arreglos institucionales creados a la luz de definiciones previas de lo que se considera delito, definiciones que quedan parcialmente desfasadas respecto de lo que se considera justo. En tal sentido, los delitos de lesa humanidad constituyen un ejemplo histórico de la forma en que la modificación conceptual de lo que se considera justo deriva en un cambio conceptual de lo que se representa como delito. Así, la expresión doc-



tritaria de tal cambio, reclama una respuesta organizada, sistemática y limitadamente discrecional de parte de los sistemas judiciales de cada país frente a lo que se considera, es la toma de conciencia de un tipo específico de delito, que requiere también tipos particulares de respuestas y anticipaciones. La urgencia con que esto ha sido representado y actuado, sin embargo, ha contrastado con la velocidad real de adecuación de la doctrina legal y de los poderes judiciales, entre los cuales también se produce un desfase determinante, cuya realidad en los países latinoamericanos puede comprenderse sólo con estudios detallados de los supuestos, formas y limitaciones que tal transición doctrinaria y judicial ha asumido y desarrollado en cada escenario.

Ubicado en tal aspiración, el libro aporta al estudio de las formas que adopta esta problemática en México. Para tal revisión, el autor se concentra primero en delimitar un

¹ Sociólogo. Estudiante de la Maestría en Gobierno de la Ciudad en la FLACSO, sede Ecuador. Miembro del Grupo de Análisis Social de Lima (GRAS). Correo-e: hclaros@gras.org.pe

marco general de discusión, que opera con la noción de delito, pero que abarca también una reflexión sobre sus causas y las condiciones requeridas para pensar y actuar su prevención. Así, se exploran importantes aportes doctrinarios a propósito del delito en general, que permitirán luego el debate consciente de las particularidades epistémicas y metodológicas en el tratamiento de delitos de lesa humanidad.

Hernández presenta así el desfase a través de los conflictos y retos del Derecho, pero lo refiere a un ideal ético que denomina “Estado de Justicia”; es decir, sitúa al Derecho en su contexto disciplinar, lo refiere a la sociedad en la que se ubica y a la cual debe aportar desde su papel limitado pero crucial. Redefinir la relación institucional que se adopta con los delitos de lesa humanidad resulta entonces, el paso fundamental para acercar el “Estado de Derecho” al “Estado de Justicia”.

El segundo capítulo marca la transición entre aquella presentación de conceptos generales sobre el delito y la exploración detallada de los diversos delitos de lesa humanidad entre el tercer y sexto capítulos. El autor sitúa a este tipo de delitos como la realización perversa de un Estado de Derecho que aleja el Estado de Justicia a través de la omisión sin dolo. Frente a esto, el libro trata de “proponer alternativas de solución en los diversos tópicos que se plantean a efecto de que sean, probablemente, tomados en consideración para la elaboración de proyectos relacionados con la política criminal”.

Con arreglo a ello, el repaso de los delitos de genocidio, desaparición forzada, ejecución extrajudicial y tortura, se basa en una operación común de definición y revisión crítica de los antecedentes doctrinarios de que dispone el derecho mexicano sobre cada uno. Esta detallada revisión cristaliza en el séptimo y último capítulo del libro, en el cual Hernández desarrolla los elementos centrales de su propuesta: la creación de nuevas figuras delictivas, la reforma de los

espacios y mecanismos de decisión, y la búsqueda de una formación pertinente a los delitos de lesa humanidad.

En tal sentido, el libro se organiza a través de un movimiento pendular entre el diagnóstico y la propuesta en México, pero trasciende hacia una reconsideración general (el autor mencionará un “esquema mundial de prevención del delito”) de las maneras en que una sociedad lidia con lo considerado justo. Esto se plasma en la forma particular que asume el autor a la hora de representar la problemática de la lesa humanidad: delitos cuyas condiciones de ejercicio en no pocas ocasiones se han anidado en el propio Estado, y cuyos comitentes han sido precisamente los servidores públicos.

Delitos de lesa humanidad en México representa, por lo anterior, un intento encomiable de dilucidar no sólo las particularidades doctrinarias del tema, sino de utilizar su discusión como puente hacia explicaciones mucho más sociogenéticas, menos estigmatizantes, más justas y operativamente más cercanas, de lo que es delito y de lo que debe entenderse por su prevención; un intento por acercar no sólo el diagnóstico, sino también la agenda, a ese “Estado de Justicia”. □

Bibliografía / enlaces

- Bueno Arús, Francisco (2008). *Nociones de prevención del delito y tratamiento de la delincuencia*. Madrid: Dykinson.
- Candina, Azun (2006). *Comunidad y prevención: una guía para el trabajo a nivel local*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Corporación Casa de la Mujer (2005). *Conversando entre mujeres: talleres de formación para la detección, prevención, promoción de denuncia y sanción de la violencia intrafamiliar y los delitos sexuales*. Bogotá: Corporación Casa de la Mujer, s.f.
- David, Pedro R. (1999). *Globalización, prevención del delito y justicia penal*. Buenos Aires: Zavalía.
- Delgado, Julián y otros (2007). *La prevención del Delito y del riesgo*. Madrid: Dykinson.
- De la colina, Daniel (2001). *La prevención del delito y la policía comunitaria, desde la perspectiva del paradigma etiologicointegrativo y globalizador*. Buenos Aires: Ed. Rubinzal-Culzoni.
- De Maillard, J. (2003). "Médias et violence: comptes rendus médiatiques de l'insécurité", in: S. Roché (dir.). *En quête de sécurité*, Paris: Armand Colin, pp. 189-197.
- , (2004). *Réformer l'action publique. La politique de la ville et les banlieues*, Paris: LGDJ.
- , (2005). "Sans angélisme. De la lutte contre l'insécurité dans une commune de banlieue parisienne", in: J. Ferret; et C. Mouhanna (dir.). *Peurs sur les villes*, Paris: PUF, pp. 45-61.
- , (2008). "Activating civil society: differentiated citizen involvement in France and the United Kingdom", in: B. Jobert & B. Kohler-Koch (eds.). *Changing images of civil society. From protest to governance*, London: Routledge, pp. 133-150.
- ; & Roché, S. (2004). "Crime and Justice in France. Time trends, policies and political debate", in: *European Journal of Criminology*, 1(1), pp. 111-151
- ; & Le Goff, T. (2009). "La tolérance zéro en France. Succès d'un slogan, illusion d'un transfert", in: *Revue Française de Science Politique*, à paraître.
- Edwards, A. (2002). "Learning from diversity: the strategic dilemmas of community-based crime control", in: G. Hughes; and A. Edwards (eds.). *Crime control and community: the new politics of public safety*, Cullompton: Willan Publishing, pp. 140-166.
- ; and P. Gill (2003). "After transnational organised crime: the politics of public safety", in: A. Edwards; y P. Gill (eds.). *Transnational organised crime: perspectives on global security*, London: Routledge, pp. 264-281.
- ; and G. Hughes (2002). "Introduction: the community governance of crime control", en: G. Hughes; y A. Edwards (eds.). *Crime control and community: the new politics of public safety*, Cullompton: William, pp. 1-19.
- García-Pablos de Molina, Antonio (2008). *Criminología: fundamentos y principios para el estudio científico del delito, la prevención de la criminalidad y el tratamiento del delincuente*. Lima: INPECCP.
- Hernández Aparicio, Francisco (2007). *Los delitos de lesa humanidad en México*. México: Flores Editor y Distribuidor.

- Hughes, G. (1998). *Understanding crime prevention: late modernity, risk and social control*, Buckingham: Open University Press.
- , (2002). “Crime and disorder partnerships: the future of community safety”, in: G. Hughes; E. McLaughlin; and J. Muncie (eds.). *Crime prevention and community safety: new directions*, London: Sage Publications, pp. 123-141.
- , (2004). “Straddling adaptation and denial? Crime and disorder reduction partnerships in England and Wales”, in: *Cambrian Law Journal*, 35, pp.1-25.
- , (forthcoming) “The politics of safety and problem of “the stranger”, in: A. Branigan; and G. Pavlich (eds.). *Adventures in the sociologies of law: papers prepared in honor of W.G. Carson*.
- ; and Edwards (eds.) (2002). *Crime control and community: the new politics of public safety*, Cullompton: Willan.
- , E. McLaughlin; and J. Muncie (2002). “Teetering on the edge: the futures of crime control and community safety”, in: G. Hughes; E. McLaughlin; and J. Muncie (eds.). *Crime prevention and community safety: new directions*, London: Sage Publications, pp. 318-340.
- Ministerio del Interior de Chile. División de Seguridad Ciudadana (2004). *Prevención de la delincuencia juvenil*. Santiago de Chile: Editorial del Ministerio
- Naciones Unidas. Consejo Económico y Social (2001). *Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal*. Nueva York: Naciones Unidas. Consejo Económico y Social.
- Peñaloza, Pedro J. (2004). *La prevención del delito: una asignatura pendiente*, México: Porrúa.
- Selmini, R. (2000). “Le misure di prevenzione adottate nelle città italiane”, in: *Quaderni di Città Sicure*, num. 20b, pp.53-78.
- , (2003). “Le politiche di sicurezza in Italia. Origini, sviluppo e prospettive”, di prossima pubblicazione in: M. Barbagli (a cura di). *La criminalità in Italia*, Bologna: Il Mulino, pp. 611-648.
- ; e Martin L.(2000). “Le misure di prevenzione adottate nelle città italiane”, in: *Quaderni di Città Sicure*, num. 20b, pp. 53-78.
- Sozzo, Máximo (1999). “Seguridad urbana y gobierno local. Debate, consenso y racionalidades políticas en la ciudad de Santa Fe”, en: Sozzo, Máximo (ed.). *Seguridad urbana, nuevos problemas, nuevas perspectivas*, Santa Fe: UNL Ediciones.
- (2005a). *Policía, violencia y democracia. Ensayos sociológicos*, Santa Fe: UNL Ediciones.
- (2005b). “Metamorfosis de los discursos y prácticas sobre seguridad urbana en la Argentina”, en: Bayley, David; y Lucia Dammert (eds.). *Seguridad y reformas policiales en las Américas. Experiencias y desafíos*, México: Siglo XXI, pp. 39-57.
- (2007). “¿Metamorfosis de la prisión? Proyecto normalizador, populismo punitivo y ‘prisión-depósito’ en Argentina”, en: *URVIO Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, núm. 1, Quito: FLACSO Ecuador, pp. 88-116.
- (2008). *Inseguridad, prevención, policía*, Quito: FLACSO Ecuador.
- Torres, José Javier (coord.) (2007). “La Prevención del Delito y del Riesgo 1”, en: Cuadernos de Seguridad y Policía, núm. 4, Madrid: Dykinson.

Enlaces

Ciafardini, Mariano (2005). “El plan de prevención del delito urbano en Argentina”, en: Oswaldo Jarrín, coordinador, *Política pública de seguridad ciudadana*, Quito: FLACSO y Fundación ESQUEL, pp. 145-150.

<http://www.uasb.edu.ec/contenido.php?cd=56&pagpath=6>

Chinchilla, Laura (2005). “Experiencias de participación ciudadana en la prevención del crimen en Centroamérica”, en: Hugo Frühling (ed.). *Crimen y violencia en América Latina: seguridad ciudadana, democracia y estado*, CO: Fondo de Cultura Económica, Bogotá, pp. 245-276.

<http://www.uasb.edu.ec/contenido.php?cd=56&pagpath=6>

Dammert, L. (2005). “Prevención comunitaria del delito en América Latina: desafíos y oportunidades”, en: *Revista Desafíos*, núm. 13, pp. 124(33).

<http://find.galegroup.com/ips/start.do?prodId=IPS>

Garrido Genovés, V.; Farrington, D. P.; & Welsh, B. C. (2008). *La prevención del delito: mas análisis basados en la evidencia*. Psicothema, 20, 1. pp. 1(3).

<http://find.galegroup.com/ips/start.do?prodId=IPS>

Genovés, V., Farrington, D., & Welsh, B. (2008). *Crime prevention: More evidence-based analysis*. Valencia: Psicothema, 1-3

<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=31154463&camp;lang=es&site=ehost-live>

Guerrero Agripino, L. (2007). *Seguridad pública y prevención del delito en el estado social de derecho. Especial comentario a la trascendencia de la educación*. Guanajuato: Dikaion, 21(16), 251-272.

<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=31805348&camp;lang=es&site=ehost-live>

Lathner, L. (1985). “Tendencias de criminalidad en la región Latinoamérica y el Caribe”. En *Revista Jurídica de la Universidad Interamericana de Puerto Rico*, núm.19. pp. 265-271.

<http://find.galegroup.com/ips/start.do?prodId=IPS>

Prevención del delito. Naciones Unidas-Centro de información.

http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/soc_incivil/delincuencia.htm

Ragués i Vallés, Ramón (2006). *Prisión provisional y prevención de delitos. ¿Legítima protección de bienes jurídicos o derecho penal del enemigo?* Montevideo: Edisofer.

<http://www.uasb.edu.ec/contenido.php?cd=56&pagpath=6>

Ragués i Vallés, Ramón (2005). “Atribución de responsabilidad penal en estructuras empresariales: problemas de imputación objetiva”, en: Luis Miguel Reyna Alfaro, (Coord.), *Nuevas tendencias del derecho penal económico y de la empresa*, Lima: Ara, pp. 577-610.

<http://www.uasb.edu.ec/contenido.php?cd=56&pagpath=6>

Sokalski, Henryk J. (2001). “Towards a century of prevention: a practitioner’s perspective”, en: *Política criminal, derechos humanos y sistemas jurídicos en el siglo XXI: volumen en homenaje al Prof. Dr. Pedro R. David*. Buenos Aires: Depalma, pp. 859-884

<http://www.uasb.edu.ec/contenido.php?cd=56&pagpath=6>