



CENTRO  
INTERNACIONAL  
PARA LA  
PREVENCIÓN  
DE LA CRIMINALIDAD

INTERNATIONAL  
CENTRE  
FOR THE  
PREVENTION  
OF CRIME

CENTRE  
INTERNATIONAL  
POUR LA  
PRÉVENTION  
DE LA CRIMINALITÉ

# 5.º Informe Internacional

# PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD Y SEGURIDAD COTIDIANA: Las ciudades y la Nueva Agenda Urbana



**5.º Informe Internacional  
Prevención de la criminalidad y  
seguridad cotidiana: Las ciudades  
y la Nueva Agenda Urbana**

El Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), con sede en Montreal (Canadá), es la principal organización en materia de prevención del delito a nivel internacional. Durante sus 20 años de existencia ha contribuido a promover normas internacionales en materia de prevención de la criminalidad y de justicia penal, con el objetivo de mejorar la seguridad cotidiana y la calidad de vida. El CIPC trabaja con sus miembros, entre los que se cuentan gobiernos, instituciones internacionales, autoridades locales y diversas organizaciones de América, Europa, África y Oceanía, brindando una base de conocimientos sobre la prevención del delito y sobre políticas, prácticas y herramientas para reducir los factores de riesgo asociados a la delincuencia, la violencia y la inseguridad.

Esta publicación ha sido financiada principalmente por el Ministerio de Seguridad Pública de Canadá.

**Equipo de producción y editorial:**

El 5.º Informe internacional ha sido preparado bajo la supervisión de Daniel Cauchy, Director General del CIPC.

Redactor jefe: Pablo Madriaza Ph.D (c)

Redactora invitada: Dr. Margaret Shaw

Investigación: Pablo Madriaza, Céline Monnier, Anne-Sophie Ponsot, Pier-Alexandre Lemaire, Kathryn Travers, Margaret Shaw, Salvador Hernandez

Asistentes de Investigación: Alexandre Chevrier-Pelletier, Cécile Amiot, Yessica Lara, Jean Ismert, Carolina Cuervo

Gerente de producción: Anne Onana

Diagramación y diseño de portada: Épicentre

Este Informe ha contado igualmente con la colaboración del personal del CIPC: Kassa Bourne y Serges Bruneau.

**Copyright**© Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), Montreal, 2016

ISBN:

Impreso: 978-2-921916-95-0

PDF: 978-2-921916-96-7

Memoria USB: 978-2-921916-97-4

Reservados todos los derechos. No se podrá reproducir ninguna parte de esta publicación, ni almacenarla en un sistema de recuperación de datos ni transmitirla de cualquier forma o por cualquier medio sin la autorización previa por escrito del Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, a no ser que lo autorice expresamente la legislación o en caso de acuerdo con la correspondiente organización de derechos de reprografía. Las consultas relativas a la reproducción fuera de dicho ámbito deberán enviarse a la responsable de Comunicación del CIPC, a la siguiente dirección.

**Publicado por:**

Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad  
465, rue Saint-Jean, bureau 803  
Montréal (Québec) Canada H2Y 2R6

Teléfono: +1 514 288-6731

Correo electrónico: [cipc@cipc-icpc.org](mailto:cipc@cipc-icpc.org)

Este informe está disponible en inglés, francés y español en la web del CIPC: [www.cipc-icpc.org/](http://www.cipc-icpc.org/)

**Descargo de responsabilidad:**

El contenido editorial del 5.º Informe Internacional sobre la Prevención de la Criminalidad y la Seguridad Cotidiana representa exclusivamente las opiniones y conclusiones de los autores y no necesariamente de quienes lo han patrocinado o sufragado o han sido consultados en su preparación.

La preparación del Informe Internacional es una tarea de envergadura y ha sido posible gracias al interés y al compromiso de muchas personas. Nos gustaría dar las gracias muy sinceramente a todos los miembros del CIPC, y a nuestro Consejo de Administración 2015-2016 por su apoyo:

**Sra. Chantal Bernier**, Presidenta

**Sr. Erich Marks**, Vicepresidente, Fundación Alemana para la Prevención de la Criminalidad

**Sr. Paul Girard**, Tesorero

**Sra. Elizabeth Johnston**, Secretaria del Foro Europeo para la Seguridad Urbana

**Dr. Vincenzo Castelli**, Administrador, *Onlus Nova Consorzio per l'innovazione sociale*

**Dr. Adam Tomison**, Administrador, Instituto Australiano de Criminología

**Sra. Anie Samson**, Administradora, Alcaldía de Villeray-St-Michel-Parc-Extension, Montreal

**Sra. Kalpana Viswanath**, Administradora, Miembro del comité directivo —Red Mundial de Ciudades más Seguras de Hábitat de la ONU-Hábitat y Miembro del Consejo— Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC)

**Profesor Peter Homel**, Administrador, Instituto de Criminología de Griffith, Griffith University, Australia

**Dr. Tina Silbernagl**, Administradora, Gerente de Programa del Programa GIZ Inclusiva de Prevención de la Violencia y Prevención del Delito para Espacios Públicos Seguros (VCP)

**Sr. Peter Sloly**, Administrador, Subjefe, Comando de Apoyo Operacional, Toronto

**Sr. Claude A. Sarrazin**, Administrador, SIRCO

También debemos nuestro más sincero agradecimiento a los miembros del CIPC, así como a los miembros de su Comité Científico, que nos han asesorado en la selección de los temas para este informe y nos han ofrecido un apoyo y una información de gran valía. A diferencia de otras ediciones, los plazos para realizar este informe no han permitido una reunión editorial presencial, pero esperamos que nuestro Consejo de Administración, nuestros miembros y el Comité Científico no sientan que sus opiniones han sido mal interpretadas. Cualquier error que se haya producido es exclusivamente nuestro. Los miembros del Comité Científico son:

Sr. Marcelo Aebi, Universidad de Lausana, Suiza

Sr. Kauko Aromaa, Director del Instituto Europeo para la Prevención del Delito y el Control (HEUNI), Finlandia

Dr. Elena Azaola, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México

Dr. Claudio Beato, Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil

Dr. Benoit Dupont, Universidad de Montreal, Canadá

Sr. Peter Homel, Instituto Australiano de Criminología (AIC) y Centro de Asia y el Pacífico para la Prevención de la Criminalidad (APCPC), Australia

Dr. Tim Hope, Universidad de Salford, Reino Unido

Dr. Azzedine Rakkah, Centro de Estudios e Investigaciones Internacionales (CERI), Francia

Dr. Dennis P. Rosenbaum, Universidad de Illinois en Chicago, Estados Unidos

Dr. Elrena van der Spuy, Universidad de Ciudad del Cabo, Sudáfrica

Dr. Anne Wyvekens, Centro Nacional de Investigaciones Científicas, Francia

También hemos contado con el firme apoyo de nuestros colaboradores, cuyo trabajo ha enriquecido el informe enormemente: Bernardo Perez-Salazar, Gorazd Meško, Benjamin Flander, Matjaž Ambrož, Peter Homel, Mariam Yazdani, Achim Wennmann, Marco Calaresu, Hugo Acero, Alessandro Radicchi, Gianni Petiti, Franca Lannaccio, Jorge Mantilla, Javier Sagredo, Lucie Léonard, Julie Savignac, Fabrice Leroy, Benjamin Ducol, Saida Abdi y Heidi Ellis.

Otros expertos nos han ofrecido su inestimable asesoramiento y apoyo: Estela Maris Deon, Johannes De Haan, Amado Philip de Andrés and Claudia Sayago de UNODC; Burkhard Hasenpusch, Consejo de prevención del delito de Baja Sajonia, Alemania; Elena Azaola del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México; Jacqueline Karn del Consejo de Investigación Económica y Social, Reino Unido; Juma Assiago, Director del programa Ciudades más Seguras de la ONU-Hábitat y Paula Miraglia, Consultora y ex Directora del CIPC.

Hay muchos otros responsables políticos, profesionales e investigadores que no podemos nombrar uno por uno, pero cuyo trabajo y asesoramiento nos ha inspirado y a quienes nos gustaría extender nuestro más sincero agradecimiento.



# Mensaje de la Presidenta del CIPC

Este 5.º Informe Internacional sobre la Prevención de la Criminalidad y la Seguridad Cotidiana se enmarca, como los anteriores, en el objetivo del CIPC de contribuir en el desarrollo de datos probantes como base para políticas e iniciativas nacionales y locales de prevención de la criminalidad.

Dado el carácter internacional de este informe, tenemos como objetivo ofrecer una visión única a los profesionales de la prevención de la criminalidad en las instituciones gubernamentales y no-gubernamentales así como las universidades. De hecho, este análisis internacional pone en perspectiva las tendencias locales.

Este informe tiene un papel central en la misión del CIPC como foro de reunión e intercambios internacionales de conocimientos sobre la prevención de la criminalidad. Esperamos, de nuevo, que este análisis riguroso de las tendencias a nivel internacional nos guiará para seguir mejorando políticas e iniciativas locales de prevención de la criminalidad facilitando un anclaje empírico.

Es con gran orgullo que publicamos este 5.º Informe Internacional sobre la Prevención de la Criminalidad y la Seguridad Cotidiana, y sincera gratitud por el gobierno de Canadá por su apoyo.

Esperamos que responderá a sus preguntas en la búsqueda de una mayor seguridad comunitaria.

**Chantal Bernier**  
Presidenta, CIPC

## Mensaje del Director General del CIPC

2016 es un año en el que debemos planificar a largo plazo. Con los temas que nos interesan, tenemos que imaginar soluciones que resisten al tiempo y nos permiten ofrecer a las generaciones futuras un entorno que haga posible el desarrollo de su pleno potencial.

Es con ese espíritu que el CIPC decidió participar en la reflexión sobre la Nueva Agenda Urbana que será adoptado en octubre 2016, durante la Conferencia Hábitat III en Quito, Ecuador. Es importante para nosotros que el componente de la seguridad urbana sea constantemente en el centro de las discusiones cuando se aborda los problemas o las oportunidades que resultan del desarrollo urbano. La Nueva Agenda Urbana será para la Organización de las Naciones Unidas, el plan para los veinte próximos años sobre este tema. Es en colaboración con nuestros colegas del programa para las «ciudades más seguras» de la ONU-Hábitat que pensamos esta quinta edición de nuestro Informe Internacional.

Con el camino recorrido desde nuestra primera edición, hemos creado un punto de referencia temporal en cuanto al estado de la situación de la criminalidad y la prevención de está en el capítulo sobre el tema en cada iteración. Es importante, antes de posicionarse sobre las soluciones que adoptar en el futuro, de considerar la situación y las tendencias actuales, y eso es de qué trata el primer capítulo. Aunque la tendencia se mantiene, la baja mundial de los crímenes importantes no se refleja en todas las regiones, algunas de ellas aun registran un aumento. Los esfuerzos que han sido hechos en el pasado deben mantenerse en el tiempo para que sus efectos perduren. Sin embargo, cuando logramos avances en criminalidad, eso puede fragilizar el apoyo financiero y contribuir a un aumento a veces importante de actos criminales en la región afectada. Acciones que requieren una respuesta social multidisciplinaria, más difícil de desarrollar y coordinar, son las primeras que desaparecen por sus costos a menudo elevados. Y con numerosos acontecimientos recientes, cómo no hacer hincapié en el sentimiento de inseguridad en aumento en muchas regiones debido a los actos terroristas.

Este quinto Informe Internacional, elaborado con la seguridad urbana como tema central, por lo tanto ofrece una perspectiva internacional sobre cuestiones importantes en materia de prevención de la criminalidad más que relevantes en este periodo de reflexión de las Naciones Unidas sobre el desarrollo urbano. Naturalmente, empezamos con un capítulo que dibuja un panorama global de la situación de seguridad en las zonas urbanas. Una mirada internacional que viene establecer esta seguridad y sentar las bases para los capítulos siguientes.

Luego, se aborda el capítulo sobre el análisis de casos en América Latina que nos permite hacer una diferencia importante entre la coordinación multinivel y multidisciplinaria que favorece el éxito de las iniciativas en materia de prevención de la criminalidad. Después viene el aspecto de la seguridad en los transportes públicos muy importante por el impacto que tienen en el desarrollo urbano particularmente rápido actualmente. Este componente puede hacer la diferencia entre un crecimiento urbano armonioso y un territorio fragmentado y criminógeno. Seguimos con la prevención de la criminalidad en relación con el uso de drogas, y antes de todo queremos hacer hincapié sobre el cambio profundo de enfoque de la ONU. De hecho, la guerra ineficaz al tráfico de drogas obliga a un cambio de paradigma para que, a partir de ahora, se dé prioridad a las soluciones sociales, especialmente al componente de salud pública. Por fin, no se podría hablar de seguridad urbana sin mencionar la prevención de la radicalización que conduce a la violencia desde el punto de vista de la ciudad. Este fenómeno, que no es nuevo, pero muy mediatizado, genera un sentimiento fuerte de inseguridad que debe solucionar, y los alcaldes forman parte de las principales soluciones.

Estoy muy orgulloso de presentar este quinto Informe Internacional, desarrollado por todo el equipo del CIPC y numerosos colaboradores sin olvidar Margaret Shaw, redactora invitada. Espero sinceramente que encontrarán los elementos para avanzar en la prevención de la criminalidad en su región mediante sus ideas, decisiones o acciones.

**Daniel Cauchy**

Director General, CIPC

III	Agradecimientos
V	Mensaje de la Presidenta del CIPC
VII	Mensaje del Director General del CIPC
XI	Lista de siglas y abreviaturas
XIII	Lista de colaboradores
1	<b>Introducción</b>
2	El desafío de la prevención
2	Informe Internacional sobre la Prevención de la Criminalidad y la Seguridad Cotidiana
3	El tema de esta edición: las ciudades y la Nueva Agenda Urbana
4	La prevención del crimen y lo urbano
5	Temas abordados
7	Principales conclusiones del Informe Internacional
10	Referencias
11	<b>Capítulo 1: Tendencias de la criminalidad y su prevención</b>
12	Introducción
12	Parte I. Tendencias de la criminalidad
12	Tendencias de la criminalidad a nivel mundial
13	Tendencias mundiales de los homicidios y la violencia
15	Tendencias regionales de los homicidios
16	Tendencias de otros tipos de criminalidad y los niveles de inseguridad
16	Parte II. Tendencias de la prevención de la criminalidad
16	Evolución internacional: un nítido giro hacia la prevención
18	Políticas e iniciativas nacionales, regionales y locales
26	Debates y avances recientes en la prevención de la criminalidad basada el conocimiento
30	Conclusiones
31	<b>Contribuciones</b>
31	El rápido avance de la gobernanza «híbrida» en las zonas urbanas
34	Un panorama sucinto de la prevención social en Europa
36	Seminario 4 del 13º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal
39	Notas
40	Referencias
43	<b>Capítulo 2: La seguridad urbana</b>
44	Introducción: El carácter cambiante de la seguridad urbana
44	Urbanización: retos y oportunidades
45	Definir la seguridad urbana
46	Panorama general de este capítulo
46	Normas y reglas de seguridad urbana
47	De los ODM a los ODS
47	De las Directrices de las Naciones Unidas sobre la Prevención de la Delincuencia (1995, 2002) a las Directrices de las Naciones Unidas sobre Ciudades más Seguras (Shaw,2010)
47	De la agenda Hábitat II a la Nueva Agenda Urbana
48	De la Carta Urbana Europea a la Carta Urbana Europea II
48	Visión África 2063
49	El estado de la seguridad en las ciudades: tendencias y desafíos
49	La presencia de la delincuencia y la violencia en las ciudades hoy en día
49	Más allá de la ciudad: áreas metropolitanas, expansión informal y espacios y servicios privatizados
50	Identidades, exclusión y delincuencias en las ciudades
53	Seguridad urbana, conflictos y desastres
54	Ciudades frágiles

54	Las redes de ciudades y la nueva gobernanza urbana
54	La nueva gobernanza urbana: la participación ciudadanía et la «coproducción» de la seguridad urbana
56	Redes de colaboración entre ciudades
57	Tecnología y ciudades inteligentes
57	Ciudades más seguras e inteligentes
58	Geografía, cartografía y prevención del delito
59	Ejemplos recientes de políticas, proyectos y programas de seguridad urbana
59	Una mejor recopilación de datos urbanos
60	Desarrollo y mejoramiento urbanos y urbanismo social
61	Poner a los jóvenes en el centro de la seguridad urbana
62	Prevención mediante cambios institucionales
62	Programas de gobernanza integrados para la seguridad urbana
64	Conclusión y mirada al futuro
66	<b>Contribuciones</b>
66	Viva Rio en Haití: la paz a través del desarrollo comunitario
69	El «mantenimiento de la paz» en la ciudad: perspectivas sobre la seguridad urbana
72	Notas
73	Referencias
79	<b>Capítulo 3: Ciudad, territorio y políticas de seguridad pública: una perspectiva latinoamericana</b>
80	Introducción
80	El contexto de cambio urbano y la reconfiguración de la autoridad territorial, la necesidad de examinar los procesos de coordinación: elementos generales
81	La gobernabilidad urbana
81	Estrategias y herramientas territoriales
82	La coordinación territorial
82	El contexto de la urbanización y de la criminalidad en América Latina
82	Población urbana en América Latina
83	Tendencias de la criminalidad en América Latina
84	Segregación socio espacial y criminalidad
84	Competencias municipales en relación con la seguridad
85	La nueva gobernabilidad de la seguridad urbana en América Latina, la emergencia y evolución de las políticas de seguridad ciudadana
87	Las políticas de seguridad y prevención en los gobiernos federales: Argentina, Brasil y México
89	El desarrollo de las políticas de seguridad en los gobiernos centralizados: los casos de Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador y Perú
91	La articulación en el nivel local: las experiencias locales
92	Las experiencias en el contexto de los países federales
94	El desarrollo de las iniciativas en los regímenes centralizados
96	Conclusiones y recomendaciones
98	<b>Contribuciones</b>
98	Seguridad ciudadana, capital humano y desarrollo tecnológico
101	El rompecabezas de la seguridad: ¿son las «prácticas de contractualización» una solución buena o mala para coordinar la lucha contra la delincuencia y el desorden a nivel local?
104	Notas
105	Referencias

x	109	<b>Capítulo 4: La prevención de la criminalidad en los transportes públicos urbanos</b>
	110	La importancia del transporte en el medio urbano y el impacto de la criminalidad
	111	Tendencias de la criminalidad y el sentimiento de inseguridad en los transportes públicos en el mundo
	111	Los retos de la medición
	113	Tendencias de la delincuencia en los transportes en el mundo
	114	Un fenómeno variable
	116	Factores de riesgo de la delincuencia y sentimiento de inseguridad en los transportes públicos: un sistema en la ciudad
	116	La influencia de la ciudad en la seguridad en los transportes públicos
	118	Factores de riesgo particulares en los espacios de transporte
	120	Prevenir la delincuencia en los transportes públicos urbanos
	120	Integrar la prevención en lo urbano: la importancia de las alianzas
	121	Normas, reglas y estrategias de prevención de la delincuencia en los transportes públicos en el mundo
	123	Enfoques para la prevención de la delincuencia y el sentimiento de inseguridad en los transportes públicos urbanos
	127	Conclusión
	129	<b>Contribuciones</b>
	129	Las estaciones de tren como proveedoras de oportunidades sociales
	132	Prevención de la criminalidad en Transmilenio: la experiencia de Bogotá
	134	Notas
	135	Referencias
	139	<b>Capítulo 5: La prevención de la criminalidad asociada al consumo de drogas en las zonas urbanas</b>
	140	Introducción
	140	Diferentes concepciones de la relación entre las drogas y la delincuencia
	141	El consumo de drogas conduce a la delincuencia
	142	La delincuencia lleva al consumo de drogas
	142	La relación explicada por una serie de causas comunes
	143	Tendencias y estadísticas mundiales y evolución del contexto legal
	143	Tendencias y estadísticas mundiales relacionadas con el consumo de drogas
	144	Evolución del marco legal sobre el control de drogas a nivel internacional
	146	Directrices para una estrategia en las zonas urbanas
	146	Características de una estrategia de prevención eficaz
	146	Adoptar un enfoque integral
	147	Favorecer la coordinación entre diferentes intervenciones y sectores
	147	Promover un entorno social favorable y reducir la marginación
	148	Implementar programas de prevención basados en evidencia
	151	Análisis comparativo de ciudades
	151	La elección de las ciudades
	152	Autonomía de las ciudades en materia de drogas
	153	Características de las estrategias municipales estudiadas
	157	Conclusiones
	158	<b>Contribuciones</b>
	158	Prevención de la delincuencia relacionada con el consumo de drogas en las zonas urbanas. Ejemplos de programas financiados por la Estrategia Nacional de Prevención del Delito, Seguridad Pública de Canadá
	160	Prevención de la criminalidad ligada al consumo de drogas
	163	Notas
	164	Referencias

171	<b>Capítulo 6: Las ciudades y la prevención de la radicalización violenta</b>
172	Introducción
173	La radicalización como fenómeno global
173	La radicalización: un fenómeno de larga data
175	La extrema derecha: ¿una amenaza subestimada?
176	Una vasta mayoría de hombres jóvenes
176	Mujeres y la radicalización: ancladas en roles tradicionales
177	Descentralización, autonomización y redes personales
178	La religión: más que factor explicativo, un facilitador
179	No existen perfiles claros de los individuos radicalizados
179	La radicalización violenta como fenómeno local: entre lo global y la experiencia cotidiana
179	Integración, segregación y marginalización
180	Percepción de injusticia, aislamiento, identidad, sentido de pertenencia y redes personales
182	La radicalización: causa y consecuencia de los problemas de cohesión social a nivel local
183	Normas internacionales
183	Resoluciones de Naciones Unidas
184	Organización para la seguridad y la cooperación en Europa (OSCE)
184	Consejo de Europa
185	¿Qué se hace para prevenir la radicalización violenta?
185	Estrategias nacionales de prevención enfocadas en lo local
187	Articulación nacional local
188	Las ciudades y la prevención de la radicalización
190	Conclusión
191	<b>Contribuciones</b>
191	Más allá de la acción policial en el combate a la radicalización violenta: el modelo de prevención de Quebec
194	El papel de la «comunidad» en el combate al extremismo violento
197	Notas
198	Referencias

# Lista de siglas y abreviaturas

## 1-2-3

**100RC:** 100 Ciudades Resilientes

## A

**ADN:** Ácido desoxirribonucleico

**AFP:** Agence France-Presse

**AFUS:** Foro Africano para la Seguridad Urbana

**AIC:** Instituto Australiano de Criminología

**ALC:** América Latina y el Caribe

**AMT:** Agence métropolitaine de transport  
(Agencia Metropolitana de Transporte)

**ANCI:** Confederación Nacional de las Autoridades Locales

**APTA:** Asociación Americana de los Transportes Públicos

**AQMI:** Al Qaeda en el Magreb Islámico

**AQPA:** Al Qaeda en la Península Arábiga

## B

**BID:** Banco Interamericano de Desarrollo

## C

**CANN:** Clear Air Network-Nepal

**CAPRI:** Centro de Acción y de Prevención  
contra la Radicalización de Individuos

**CAWI:** Iniciativa: una ciudad para todas las mujeres

**CBPR:** Enfoque de participación comunitaria

**CCB:** Cámara de Comercio de Bogotá

**CCLT:** Centro Canadiense de Lucha contra las Toxicomanías

**CCTV:** Circuito cerrado de televisión

**CEN:** Clear Energy Nepal

**CEPAL:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**CGLU:** Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

**CICAD:** Comisión Interamericana para el Control  
del Abuso de Drogas

**CIPC:** Centro Internacional para la Prevención  
de la Criminalidad

**CIR:** Centro de estudios sobre el islam y la radicalización

**CLS:** Contratos locales de seguridad

**CNDDR:** Comisión Nacional para el Desarme,  
la Desmovilización y la Reintegración

**COHRE:** Centre on Housing Rights and Evictions  
(Centro de Derecho a la Vivienda y Desahucios)

**CPRLV:** Centro para la Prevención de la Radicalización  
que conduce a la Violencia

**CPTED:** Prevención del delito a través del entorno  
construido

**CSW57:** Comisión de la Condición Jurídica y Social  
de la Mujer, 57a sesión

**CTITF:** Equipo especial de lucha contra el terrorismo

**CUA:** Comisión de la Unión Africana

**CVE:** Lucha contra el extremismo violento

## D

**DFID:** Departamento de Desarrollo Internacional

## E

**ECAD:** Ciudades Europeas contra Drogas

**ECDP:** Ciudades Europeas sobre Políticas de Drogas

**ECOSOC:** Consejo Económico y Social de las  
Naciones Unidas

**EEUU:** Estados Unidos

**EFUS:** Foro Europeo para la Seguridad Urbana

**EI:** Estado Islámico

**EIU:** The Economist Intelligence Unit (Unidad de negocios  
independiente)

**EMCDDA:** Observatorio Europeo de la Droga  
y las Toxicomanías

## F

**FASP:** Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública  
de Los Estados y de los Municipios

**FFT:** Functional Family Therapy (Terapia Funcional Familiar)

**FIA:** Federación Internacional del Automóvil

## G

**GPP:** Geneva Peacebuilding Platform (Plataforma de  
Consolidación de Paz de Ginebra)

**GPRTC:** Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad

## I

**IAP2:** Asociación Internacional para la Participación Pública

**IBSA:** Instituto de Estadística y Análisis de Bruselas

**ICCS:** Clasificación Internacional de Delitos con Fines  
Estadísticos

**ICESI:** Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad

**ICLEI:** Gobiernos Locales por la Sostenibilidad

**ICSDP:** International Centre for Science in Drug Policy  
(Centro Internacional de Ciencia en Políticas de Drogas)

**ICVS:** Encuesta Internacional sobre Víctimas  
de la Delincuencia

**IDPC:** International Drug Policy Consortium (Consortio  
Internacional sobre Políticas de Drogas)

**IDRC:** Centro de Investigaciones sobre el Desarrollo  
Internacional

**IFRC:** Federación Internacional de Sociedades  
de la Cruz Roja y la Media Luna Roja

**INEGI:** Instituto Nacional de Estadística y Geografía

**IVAWS:** Encuesta Internacional de Violencia contra la Mujer

## J

**JIFE:** Junta Internacional de Fiscalización  
de Estupefacientes

## L

**LEAD:** Law Enforcement Assisted Diversion (Programa  
Policíaco de Desviación Asistida)

**LST:** Botvin LifeSkills Training (Entrenamiento en  
Habilidades para la Vida de Botvin)

**M****MDMA:** 3,4-metilendioxi metanfetamina**MINUSTAH:** Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití**N****NAU:** Nueva Agenda Urbana**NCP:** Centro Nacional para la Prevención del Delito (Canadá)**NIDA:** National Institute on Drug Abuse (Instituto Nacional sobre el Abuso de Drogas)**NREPP:** National Registry of Evidence-based Programs and Practices (Registro Nacional de Programas y Prácticas Basados en la Evidencia)**NU:** Naciones Unidas**NYPD:** New York Police Department (Departamento de Policía de Nueva York)**O****OCDE:** Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos**ODM:** Objetivos de Desarrollo del Milenio**ODS:** Objetivos de Desarrollo Sostenible**OEA:** Organización de los Estados Americanos**OIT:** Organización Internacional del Trabajo**OMS:** Organización Mundial de la Salud**ONDS:** Observatorio Estatal de la Pobreza en las Estaciones de Ferrocarril Italianas**ONDT:** Observatorio Nacional de la Delincuencia en los Transportes**ONG:** Organización No Gubernamental**ONU Mujeres:** Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres**ONU-Hábitat:** Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos**OPS:** Organización Panamericana de la Salud**OSCE:** Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa**P****PDI:** Personas Desplazadas Internamente**PIB:** Producto Interior Bruto**PIOCOM:** Alianza por la seguridad (El Salvador)**PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**PNUFID:** Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas**PPS:** Project for Public Spaces (Proyecto para los Espacios Públicos)**PROMEVIL:** Promoción de nuevos oficios urbanos**PRONASCI:** Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía**PVE:** Prevención del Extremismo Violento**R****RAR:** Red anti radicalismo**RATP:** Compañía Arrendataria Autónoma de los Transportes Parisinos**REPD:** Red Europea de Prevención de la Delincuencia (EUCPN)**RER:** Red Expreso Regional**RGCS:** Red Global de Ciudades más Seguras**RMH:** Red Mujer y Hábitat de América Latina**RSE:** Responsabilidad Social Empresarial**RTRC:** Centro de Trauma y Resiliencia de los Refugiados**RU:** Reino Unido**S****SAMHSA:** Substance Abuse and Mental Health Services Administration (Administración de Servicios de Abuso de Sustancias y Salud Mental)**SCFNZ:** The Safe Communities Foundation New Zealand (Fundación de Comunidades Seguras en Nueva Zelanda)**SCRS:** Servicio de Seguridad e Inteligencia del Canadá**SDG:** Secretaría de la Declaración de Ginebra**SFP:** Strengthening Families Program (Programa de Consolidación Familiar)**SICAD:** Servicio de Intervención para los Comportamientos Adictivos y en las Dependencias [Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências]**SINASEC:** Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana**SMDHC:** Secretaría Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía**SNCF:** Compañía ferroviaria francesa**SNPC:** Estrategia Nacional para la Prevención del Delito**SP:** Seguridad Pública (Canadá)**SPVM:** Servicio de Policía de la Ciudad de Montreal**START:** Estudio del Terrorismo y Respuestas al Terrorismo**SUBSEMUN:** Subsidio para la Seguridad de los Municipios**T****TAPAJ:** Trabajo Alternativo Pagado al Día**TAS:** Teoría de la Acción Situacional**TFL:** Transporte público de Londres**TIC:** Tecnologías de la Información y de la Comunicación**TND:** Towards No Drug Abuse (Hacia el No Abuso de Drogas)**TTC:** Comisión de Tránsito de Toronto**U****UDPC:** Conferencia sobre las Políticas Urbanas contra las Drogas**UE:** Unión Europea**UIC:** Unión Internacional de Ferrocarriles**UITP:** Unión Internacional de Transporte Público**UMT:** Transporte Urbano de Masas**UNDESA:** Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas**UNGASS:** Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas**UNODC:** Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito**UNSD:** División de Estadística de las Naciones Unidas**UPP:** Unidades de Policía Pacificadora**UTP:** Unión de Transporte Público y Ferroviario**V****VCM:** Violencia contra las mujeres**VCMN:** Violencia contra las mujeres y las niñas**VCP:** The Inclusive Violence and Crime Prevention for Safe Public Spaces (Prevención Inclusiva de la Violencia y del Delito para Espacios Públicos Seguros)**VPUU:** Prevención de la violencia a través de la Iniciativa de Mejoramiento Urbano**W****WICI:** Mujeres y Ciudades Internacional

# Lista de colaboradores

**Achim Wennmann**

Investigador Titular, Centro sobre Conflictos, Desarrollo y Consolidación de la Paz (CCDP)  
Instituto Universitario de Estudios Internacionales y sobre el Desarrollo  
Coordinador Ejecutivo, Geneva Peacebuilding Platform

**Alessandro Radicchi**

Director de ONDS y Presidente Europe Consulting Onlus.

**Benjamin Ducol**

Director de la Investigación  
Centro para la Prevención de la Radicalización que conduce a la Violencia

**Benjamin Flander, LLD**

Profesor Adjunto de Derecho,  
Facultad de Justicia Penal y Seguridad  
Universidad de Maribor, Eslovenia

**Bernardo Pérez-Salazar**

Investigador independiente basado en Bogotá, Colombia

**Fabrice Leroy**

Centro para la Prevención de la Radicalización que conduce a la Violencia

**Franca Lannaccio**

Investigadora de ONDS

**Gianni Petiti**

Persona encargada del proyecto Gare Européenne et Solidarité de ONDS

**Gorazd Meško, PhD**

Professor de Criminología,  
Facultad de Justicia Penal y Seguridad  
Universidad de Maribor, Eslovenia

**Heidi Ellis**

Directora  
Centro de Centro de Trauma y Resiliencia de los Refugiados  
Hospital Infantil de Boston, Boston, Massachusetts, EEUU

**Hugo Acero**

Experto internacional en Seguridad Pública y Convivencia

**Javier Sagredo**

Asesor, Gobernabilidad Democrática y Seguridad Ciudadana  
Oficina Regional en América Latina y el Caribe  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

**Jorge Mantilla**

Asesor, Secretario de Seguridad Pública  
Ciudad de Bogotá

**Julie Savignac**

División de Investigación, Seguridad Pública de Canadá

**Lucie Léonard**

Directora, Investigación y Conocimiento  
Seguridad Pública de Canadá

**Marco Calaresu**

Profesor Adjunto  
Dipartimento di scienze politiche, scienze della comunicazione e ingegneria dell'informazione  
Università di Sassari

**Mariam Yazdani**

Coordinadora de Programas  
Viva Rio Haiti

**Matjaž Ambrož, LLD**

Profesor Asociado de Derecho Penal, Facultad de Derecho  
Universidad de Liubliana, Eslovenia

**Peter Homel**

Profesor, Instituto de Criminología de Griffith  
Griffith University, Brisbane, Australia

**Saida Abdi**

Centro de Centro de Trauma y Resiliencia de los Refugiados  
Hospital Infantil de Boston, Boston, Massachusetts, EEUU

# INTRODUCCIÓN

# Introducción

## El desafío de la prevención

La prevención debe hacerse cargo de dos paradojas. Por un lado, dado que la prevención se dirige a los factores a la base de la criminalidad y la violencia, el vínculo entre las acciones de prevención y estos fenómenos es siempre indirecto. Es decir, por ejemplo en el caso de la violencia, si bien todo resultado final de una estrategia de prevención apunta a evitar o disminuir ésta, la prevención, fundamentalmente la prevención social y comunitaria, busca prevenirla por medio de acciones que están lejos de la violencia misma, por ejemplo la integración social, la educación, la sensibilización, la cooperación, etc.

Por otro lado, si la prevención tiene éxito, difícilmente percibiremos el vínculo entre las acciones de prevención y la ausencia del fenómeno. Este hecho está a la base por ejemplo de los problemas ligados a la evaluación de este tipo de programas: ¿Cómo evaluar de hecho el impacto sobre un fenómeno que no ha tenido lugar? De esta forma, la prevención social se enfrenta a un doble fantasma: aquel que vemos pero que está lejos de las medidas implementadas y aquel que nunca ocurrirá si las intervenciones han tenido éxito.

Esta paradoja doble exige entonces un esfuerzo redoblado en el contexto de problemáticas altamente complejas como las tratadas en este Informe, las cuales empujan frecuentemente a los tomadores de decisiones a poner el acento en acciones visibles a través de la reacción, la urgencia, y la represión. Por el contrario, muchos enfoques de prevención trabajan en otro registro temporal: a mediano y largo plazo. Es decir **la prevención trabaja hoy** con el fin de evitar la violencia y el crimen en los próximos cinco, diez, veinte años. Este hecho confunde a muchos quienes trabajan en torno al crimen. Se piensa que dado que los efectos se observaran a largo plazo, entonces la prevención carece de urgencia y puede dejarse para más adelante. Todo lo contrario, el hecho que la prevención trabaje a largo plazo, no significa que sea un tema a trabajar en el futuro. La **prevención implica entonces trabajar urgentemente hoy** y de manera constante, sabiendo que los resultados deseados tendrán lugar en los próximos años.

Este 5to Informe, es en efecto el resultado de un nuevo esfuerzo del CIPC con el fin de promover internacionalmente un enfoque preventivo para enfrentar el crimen y la violencia en el mundo. Esta promoción se basa tanto en el convencimiento como en la evidencia, que la prevención del crimen es menos costosa económica y socialmente y más efectiva a largo plazo que las medidas tradicionales de represión, careciendo al mismo tiempo de las consecuencias negativas que presenta esta última (vigilancia, pérdida de libertades, etc.).

## Informe Internacional sobre la Prevención de la Criminalidad y la Seguridad Cotidiana

Como en cada una de las versiones anteriores, este Informe brinda una oportunidad única para reflexionar sobre la evolución y el desarrollo de la prevención de la criminalidad a nivel mundial y considerar algunos de sus desafíos, así como las políticas y prácticas prometedoras emergentes. Esto es siempre una tarea de enormes proporciones, ya que la información sobre las políticas públicas de prevención y sobre la intervención no es siempre fácilmente accesible o disponible públicamente. Por otro lado, hay muchas dimensiones de la prevención que deben considerarse, desde las normas internacionales y las estrategias nacionales a las prácticas locales y desde los problemas de implementación a la evaluación y la investigación.

Este Informe se dirige principalmente a tres sectores clave: a) a los decisores y a los representantes electos encargados de garantizar sociedades más seguras e inclusivas, ya sea a nivel nacional, estatal o local; b) a los expertos y a los profesionales cuyo trabajo tiene un gran impacto en la implementación de comunidades seguras y sanas, entre otros la policía, la justicia, los trabajadores sociales y de salud, así como los profesores, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales; c) y a la comunidad científica, incluyendo aquellos que trabajan en universidades e institutos y que contribuyen a fortalecer

el conocimiento y la evidencia respecto a la efectividad, los costos y los beneficios de las políticas y las prácticas de prevención.

La información de este Informe proviene de una amplia gama de fuentes: reportes producidos por los organismos de Naciones Unidas e instancias internacionales y regionales como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico o la Organización de los Estados Americanos, gobiernos nacionales y locales, e informes provenientes de ONG y fuentes académicas y de investigación. Como siempre, la extensa red de gobiernos y organizaciones miembros del CIPC involucrados en la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana ha sido una fuente privilegiada de información.

En el 2014 decidimos enfocar el 4to Informe internacional sobre la migración y el movimiento creciente de personas a través de las fronteras. El tema fue elegido en respuesta a las grandes olas de migración que han sido evidentes en muchas regiones en los últimos años, ya sea en pos de una mejor vida o con el fin de huir de la guerra o de un desastre. El Informe fue presentado en el coloquio del CIPC «Crime prevention in a mobile world» en Palermo, Sicilia, en noviembre de 2014, en un año en que la pérdida de vidas de migrantes en el Mediterráneo había llegado a niveles sin precedentes. Lamentablemente, estas pérdidas y el flujo de migrantes han continuado y aumentado desde el 2014 —y no sólo en Europa— y es aún más crítica la necesidad de desarrollar políticas nacionales y locales de prevención y de seguridad de las comunidades, que pueden ayudar a promover la inclusión y la igualdad.

## El tema de esta edición: las ciudades y la Nueva Agenda Urbana

Vivimos actualmente en un mundo de ciudades. El año 2007 fue un punto de inflexión: hasta ese momento nunca en la historia de la humanidad, la mayoría de los seres humanos habían habitado en espacios urbanos (UN-Habitat, 2016). Solo en los últimos 20 años la población viviendo en éstas ha aumentado un 50 % (UN-Habitat, 2016). De hecho, cada mes cerca de 5 millones de personas se urbanizan en el mundo, de los cuales 95 % habitan en países en desarrollo, siendo un tercio de éstos, habitantes de asentamientos informales (UN-Habitat, 2016). Este proceso de urbanización planetaria ha implicado una transformación radical de las relaciones humanas, de la ecología y del hábitat en el que vivimos en los últimos siglos. Algunas ciudades por ejemplo, las llamadas “ciudades globales”, concentran los capitales internacionales y las burocracias globales, mientras que, las nuevas “megalópolis” (ciudades de más de 10 millones de personas), concentran aglomeraciones nunca antes vistas, principalmente en los países en desarrollo. Muchas

### Cuadro 1. Informes Internacionales sobre la Prevención de la Criminalidad y la Seguridad Cotidiana: 2008-2014

*Los anteriores Informes Internacionales han examinado las tendencias de la delincuencia y la inseguridad, temas específicos seleccionados y las tendencias ligadas a la prevención del delito y a la seguridad de las comunidades.*

#### Temas principales

- 2008: la seguridad de las mujeres y de los jóvenes, en las escuelas y en los espacios públicos
- 2010: la migración, el crimen organizado y las drogas y el alcohol
- 2012: el tráfico de seres humanos y la explotación, los asentamientos informales, las áreas de postconflicto y postdesastre y la producción de drogas en países desarrollados
- 2014: La migración y el movimiento de las personas dentro de los países y a través de las fronteras

#### Tendencias en la prevención del crimen y en la seguridad de las comunidades

- 2008: normas globales de prevención, redes de intercambio internacional, estrategias nacionales y locales; prevención basada en el conocimiento; el papel de las autoridades públicas, incluyendo las autoridades policiales y judiciales; el apoyo a la seguridad de las comunidades con nuevos servicios (seguridad privada, mediación y resolución de conflictos); ampliación del rol de los gobiernos locales y los actores comunitarios
- 2010: avances en la prevención del delito; buen gobierno (descentralización de poderes, legitimidad, regulación de la seguridad privada, desarrollo del rol de la sociedad civil); enfoques sociales y educativos; formación, desarrollo profesional y fortalecimiento de capacidades; evaluación de la prevención del delito
- 2012: encuesta global de las estrategias de seguridad de las ciudades y sus componentes
- 2014: migración indígena, la prevención de la trata de personas, violencia de pareja contra las mujeres

de ellas de hecho son consideradas ciudades frágiles en relación con la seguridad (Muggah, 2014). Para el 2020, del total de estas “megalópolis”, 12 estarán en Asia y solo 4 estarán en los países desarrollados (UN-Habitat, 2016).

El crecimiento de las ciudades y los cambios en las dinámicas poblacionales plantean nuevos desafíos globales. Un ejemplo de esto es la gobernanza urbana. En un mundo cada vez más global, las ciudades adquieren progresivamente una mayor importancia y autonomía en relación con los gobiernos centrales. Muchas de ellas, como veremos a lo largo de este Informe, no solo desarrollan estrategias diferentes a los planes nacionales sino que incluso, estrategias que se oponen abiertamente a las políticas implementadas por los gobiernos de cada país. La ciudad de New York por ejemplo ha desarrollado planes de integración y de provisión de servicios sociales a inmigrantes en situación irregular, ahí donde, el gobierno federal aun no alcanza un acuerdo en esta materia (CIPC, 2014). En otros casos el énfasis es distinto. La ciudad de Ámsterdam por ejemplo, aun cuando adhiriendo al plan nacional de prevención de la radicalización, ha preferido continuar con un programa propio basado en la cohesión social, que se encuentra en línea con un trabajo más amplio, de larga data y desarrollado desde la realidad local (ver Capítulo 6). Esta creciente autonomía nos invita a repensar el papel que cumplen las ciudades y específicamente en el caso de este Informe, cómo se concibe la seguridad en un mundo dominado por las urbanizaciones recientes.

Es así que, y siguiendo con el mandato central del CIPC, esta nueva edición del Informe internacional se concentra en analizar el rol de las ciudades en relación con la seguridad y la prevención del crimen (ver Cuadro 1 por un resumen de los temas de las versiones previas). Esto es también un reconocimiento a la importancia de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible – Hábitat III – que se llevó a cabo en Quito en octubre de 2016. La conferencia de Quito es apenas la tercera oportunidad en treinta años en la cual se realizará un debate global sobre las ciudades y sobre los desafíos relativos a la urbanización creciente, los desastres naturales y el cambio climático para una buena gobernanza y para la seguridad. Hábitat III también será la primera conferencia mundial importante tras la adopción de la Agenda de Desarrollo Sostenible en Septiembre de 2015.

## La prevención del crimen y lo urbano

El crimen urbano y la violencia son algunos de los desafíos más importantes de las ciudades contemporáneas así como una de las principales preocupaciones de los ciudadanos y los gobiernos en el mundo (véase Capítulo 2). El crimen no solo tiene un impacto objetivo sobre las víctimas y su entorno sino también uno subjetivo y mucho más difícil de erradicar: el sentimiento de inseguridad. Ambos elementos de la violencia y el crimen afectan

cotidianamente la calidad de vida de los individuos y las comunidades así como sus posibilidades de desarrollo y el despliegue de sus potenciales, afectando sus derechos humanos, la estabilidad, cohesión y vínculos sociales y el desarrollo económico sostenible. (Kramer, Harting, & Kunst, 2016; UN-Habitat, 2015).

Las ciudades están en el centro de esta problemática. En muchos casos las **dinámicas y características urbanas influyen sobre la criminalidad y la violencia**. Es el caso de la segregación, la desigualdad y la pérdida de cohesión social (Integrated Safety and Security for Smart Cities, 2013). En efecto, el desarrollo de infraestructura, espacios y servicios de las ciudades avanza a un ritmo más lento que las necesidades propias de un crecimiento poblacional urbano en rápida expansión, particularmente en los países en desarrollo. Estos asentamientos se caracterizan por la pobreza y la falta de acceso a servicios básicos tales como salud, educación, transporte así como también seguridad. Muchos de estos asentamientos carecen también de acceso a la policía. Todos ellos factores que influyen en el aumento de crimen y del sentimiento de inseguridad. La segregación y los problemas de integración de las comunidades culturales en relación con la violencia y la radicalización, particularmente en las ciudades europeas, son especialmente ilustrativos de esto (Capítulo 6). En efecto, a nivel urbano estos factores explicarían justamente el mayor involucramiento de jóvenes en este proceso, así como en las acciones conducentes a la violencia.

El transporte urbano es otro ejemplo de cómo los factores urbanos influyen sobre la criminalidad (Capítulo 4). El transporte público terrestre es la columna vertebral sobre la cual se construye la ciudad y es, al mismo tiempo, una suerte de micro-sociedad que reproduce en movimiento los beneficios y las problemáticas propias de lo urbano. Por un lado, es el escenario de multitud de crímenes y, por otro, es un factor de desarrollo y de inclusión social. El crimen depende de las características propias del transporte debido a la concentración de personas y a su arquitectura particular, pero también y quizá es el punto más interesante, éste depende también de su relación con la ciudad: de su ubicación, del entorno social y económico así como de las infraestructuras que le rodean. De esta forma, las soluciones al crimen dentro del transporte no se entienden sino es, en la interacción entre éste y la ciudad misma.

A pesar de estas dificultades, los **factores urbanos** no solo están en la raíz de la criminalidad y la violencia sino también en **la base de su prevención y también de los potenciales de desarrollo** de los individuos y las comunidades. Las ciudades proveen oportunidades de educación, salud, crecimiento emocional, profesional y económico, y son también un espacio de encuentro y de creación de comunidad.

Como tal, los procesos de urbanización y los vínculos que ahí se tejen son claves para intervenir y evitar el desarrollo de los factores que propician el crimen. La ciudad entonces tiene un enorme potencial de transformación.

Algunos de estos factores han sido ya mencionados al inicio de esta introducción: la gobernanza urbana y los procesos de coordinación y articulación local-territorial. Entendemos esta gobernanza urbana como un proceso donde están involucrados múltiples actores y niveles de gobierno, todo ello en diferentes escalas geográficas. La seguridad ha dejado de ser entonces resorte exclusivo de la policía o del gobierno sino también uno de la sociedad civil, las comunidades, el sector privado, etc. En este sentido, la idea de co-construcción de la seguridad es fundamental para entender cómo co-producir también la prevención. La gobernabilidad multinivel (Jessop, 2004; Kazepov, 2014) y la gobernabilidad nodal han surgido como posibles respuestas a la implementación de las políticas urbanas de seguridad y de prevención del delito (Shearing, 2005; Shearing & Wood, 2003). En este contexto, la ciudadanía aparece entonces como un nivel de gobernanza de la seguridad más que un mero objeto de intervención.

Por su parte, la creciente importancia y autonomía de las ciudades plantea nuevos retos en el plano de la articulación entre los diferentes niveles de gobierno, así como en la coordinación horizontal entre diversas instancias. Problemas de articulación entre estos diversos niveles están asociados por ejemplo a un aumento en la delincuencia (Rios, 2015). Al mismo tiempo, la seguridad nodal no solo es la puesta en relación de diferentes tipos de actores, sino también de múltiples instancias que actúan de forma simultánea sobre un territorio y que en muchos casos, a pesar de compartir objetivos y roles, actúan de forma contradictoria o competitiva. Por el contrario, como veremos a lo largo de cada uno de los capítulos de este Informe, tanto la coordinación como la articulación son frecuentemente citadas como factores claves para mejorar los procesos de prevención del crimen y la violencia. Mejorar estos procesos aparece entonces como una prioridad para aumentar la eficiencia y la eficacia de estas políticas.

## Temas Abordados

Este 5to Informe desarrolla, a partir de la perspectiva urbana, diversos temas relevantes para el contexto actual de las ciudades. Mirados en perspectiva, estos capítulos pueden ser clasificados en tres tipos. El primero es una contante de los Informes Internacionales del CIPC. En él se desarrollan las grandes tendencias del crimen y su prevención. En los dos siguientes se trabaja la relación entre el contexto urbano y la

prevención del crimen desde dos ópticas distintas: la primera apunta a dar una visión general sobre esta problemática así como sus grandes tendencias; el segundo por el contrario ofrece un enfoque comparativo, particularmente ligado a los procesos de articulación nacional-local en el contexto latinoamericano. Finalmente, los tres últimos capítulos abordan tres temas fundamentales para la prevención del crimen en el contexto urbano actual: el transporte público, la prevención de la delincuencia ligada al consumo, y la prevención de la radicalización violenta desde la perspectiva de las ciudades.

Por primera vez, un Informe Internacional del CIPC, ofrece un estudio comparativo en profundidad. En efecto, el tercer capítulo de este Informe compara 10 ciudades latinoamericanas, con el fin de explicar las problemáticas ligadas a la articulación territorial de las estrategias de prevención. En este sentido, este capítulo es un punto de inflexión dentro del Informe, que divide los capítulos ligados a las tendencias generales de aquellos ligados a los temas específicos. En lo que sigue, se describe brevemente cada uno de los estos capítulos

## Capítulo 1. Tendencias de la criminalidad y su prevención

Este capítulo provee un breve resumen del **conocimiento y de las prácticas en torno a la prevención de la criminalidad a nivel mundial**. Presenta una instantánea de las tendencias recientes de la delincuencia, así como algunas de las ideas y debates planteados por investigadores, tomadores de decisiones y profesionales que trabajan a diario en la prevención. Unidas, cada una de estas imágenes, ofrecen también una perspectiva histórica sobre los cambios observados y sobre las características de problemas específicos identificados. Este primer capítulo por ejemplo, examina la tendencia a la disminución de homicidios y de crímenes tradicionales a nivel mundial. Sin embargo, estas tendencias continúan ilustrando cuan desigualmente éstos se distribuyen entre las diferentes regiones e incluso al interior de éstas y de los países. Mientras esta disminución es evidente en los países occidentales, no lo es tanto en América Latina. Países con altos niveles de desigualdad y menos ingresos por ejemplo, muestran una mayor tasa de homicidios.

Los últimos dos años se han realizado una serie de eventos y avances importantes a nivel mundial y regional que probablemente cambiaran algunas de las tendencias vinculadas a la prevención. Particularmente el primer y el segundo capítulo ofrecen un panorama de algunos de estas iniciativas a nivel global y local. Es el caso por ejemplo del 13vo Congreso de Naciones Unidas de Prevención del Delito y Justicia Penal, la

Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre Drogas (UNGASS), la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sustentable o la Cumbre Hábitat III. En este primer capítulo, se destacan también tres áreas de investigación reciente en torno a la prevención del crimen: El primero reseña resultados de estudios que por un lado han demostrado los beneficios del apoyo a las familias en la prevención del crimen y por otro, han evaluado una serie de programas de prevención. El segundo muestra evidencias recientes sobre el enfoque comunitario de la policía y su rol en la prevención. Finalmente se discute sobre las posibles desventajas de ciertos modelos de prevención del crimen.

## Capítulo 2. La seguridad Urbana

El segundo capítulo trata sobre la **prevención de la criminalidad desde la perspectiva urbana**. Para ello describe las tendencias, debates y desafíos que las ciudades del mundo deben enfrentar así como algunas soluciones que se están utilizando hoy en día en relación con la seguridad. En particular, se resaltan algunas discusiones animadas por ONU-Hábitat que han llevado a la adopción de la Nueva Agenda Urbana en Hábitat III en Quito. Este capítulo tiene varias secciones. En la primera, se describe la evolución de las normas y estándares internacionales que han sido adoptados recientemente en esta materia. En la segunda parte, se describe una serie de tendencias y desafíos a nivel urbano: El crecimiento de las megalópolis, el aumento de la segregación socio-espacial, la migración, los desastres naturales y la situación de los jóvenes y de las mujeres en la construcción de la seguridad. La tercera y cuarta partes tratan sobre el papel de las ciudades en la implementación de políticas de prevención desde una perspectiva de gobernabilidad urbana. La quinta parte describe una de las grandes innovaciones de las ciudades: el uso de la tecnología para mejorar la seguridad urbana. Finalmente, la *última* parte se concentra en las prácticas efectivas de prevención del crimen a nivel urbano.

## Capítulo 3. Ciudad, territorio y políticas de seguridad pública, una perspectiva latinoamericana

El tercer capítulo se concentra en un problema transversal en la puesta en marcha de políticas de seguridad: el problema de la **coordinación territorial**. Los procesos de descentralización y el aumento del poder relativo de las ciudades en relación con los estados nacionales plantean retos importantes en términos de gobernabilidad local. ¿Cómo coordinar las políticas nacionales y locales en la búsqueda de resultados de las políticas de prevención? Este capítulo intenta abordar esta pregunta desde un estudio

de casos comparado desde el punto de vista de un grupo de ciudades latinoamericanas seleccionadas. Se analizan específicamente los procesos de articulación territorial en Ciudad Juárez, Aguascalientes (México), San Salvador (El Salvador), Bogotá (Colombia), Quito (Ecuador), Lima (Perú), Santiago (Chile), Rosario (Argentina), Recife y Rio de Janeiro (Brasil).

La primera parte define los procesos de coordinación territorial en una perspectiva de gobernabilidad urbana. La segunda parte contextualiza las tendencias de la urbanización y de la criminalidad en América Latina. La tercera parte estudia la evolución y emergencia de las políticas de seguridad ciudadana en la región observado los desarrollos normativos e institucionales. En la cuarta parte se analizan específicamente los procesos de articulación territorial entre estas ciudades y las estructuras nacionales. Finalmente se realiza un análisis de estos resultados, poniendo énfasis en recomendaciones orientadas a mejorar el desarrollo de los aspectos territoriales de las políticas y de seguridad y prevención.

## Capítulo 4. La prevención de la criminalidad en los transportes públicos urbanos

El cuarto capítulo se focaliza sobre un aspecto esencial de las ciudades: **el transporte público urbano** y particularmente su relación con la prevención de la criminalidad y el sentimiento de inseguridad. Para ello pone especial énfasis en los factores de riesgo propios a los espacios de transporte, pero también en la influencia que la organización de la ciudad tiene sobre la seguridad de éstos. El capítulo se divide en tres partes. La primera parte observa las tendencias en materia de criminalidad y de sentimiento de inseguridad en el transporte a través del mundo. Este ejercicio es de particular complejidad ya que los datos sobre estos fenómenos son escasos, incompletos, con niveles de desagregación distintos, lo que dificulta las comparaciones entre países. Si bien existen tendencias comunes entre los diversos transportes públicos a nivel global, se constata la importancia que los factores locales tienen sobre la particularidad del crimen en cada contexto urbano. La segunda parte presenta los factores de riesgo en materia de criminalidad y de sentimiento de inseguridad en esta temática. Estos pueden estar ligados al transporte mismo, por ejemplo, la arquitectura de los espacios o la aglomeración de personas, pero también a la ubicación del transporte al interior de la ciudad, a la influencia del entorno construido, a las actividades comerciales y a la organización social que le rodea. Es justamente la combinación de estos factores, lo que propicia la realización de actos delictivos y aumento del sentimiento de inseguridad. Finalmente la tercera parte se interesa por las prácticas de prevención

propriadamente tal. Pone especial énfasis en la integración de la prevención en el transporte público con aquella propia de la ciudad. También resalta las normas a nivel internacional que han sido recientemente adoptadas en este ámbito. El capítulo concluye con la presentación de una clasificación de prácticas de prevención.

## Capítulo 5. La prevención de la criminalidad ligada al consumo de drogas en el contexto urbano

El quinto capítulo se enfoca en la **prevención de la criminalidad ligada al consumo de droga** en un contexto urbano, es decir, particularmente en las respuestas que las ciudades dan a este fenómeno. El capítulo se articula en cuatro partes. La primera explica las diferentes relaciones existentes entre el consumo de drogas y criminalidad, con un énfasis en el hecho que no existe una relación de causalidad directa. Además resalta que el consumo de diferentes drogas tiene impactos diferentes en los actos delictivos asociados. En la segunda parte, se presentan las tendencias mundiales a nivel de consumo, de legislación y del papel de las ciudades en materia de prevención. Teniendo en cuenta que el consumo no es homogéneo a nivel mundial, y que la criminalidad se modifica dependiendo de la droga, el capítulo resalta la importancia que los métodos de prevención se adapten a las realidades locales. Finalmente se presenta la evolución de las declaraciones internacionales, tanto a nivel global como urbano en la prevención del consumo de drogas. La tercera parte busca identificar los elementos necesarios para que una estrategia de prevención de la criminalidad en este ámbito sea eficaz. Destaca que existen tres enfoques: la prevención del consumo propiadamente tal, la prevención de la criminalidad ligada al consumo y la prevención de la reincidencia. Finalmente, en la *última parte* se realiza un estudio comparado de ocho ciudades. Este análisis permite resaltar cómo las ciudades aplican los elementos identificados en la parte anterior para asegurar que una estrategia sea eficaz. Además evidencia las particularidades de la prevención de este fenómeno en un contexto urbano.

## Capítulo 6. Las ciudades y la prevención de la radicalización violenta

El sexto capítulo trata sobre las problemáticas urbanas ligadas a la radicalización así como al rol que progresivamente las ciudades están asumiendo en relación con la prevención de este fenómeno. El capítulo se divide en cuatro partes. La primera es una revisión global de este tema donde se abordan las temáticas emergentes a nivel mundial. Entre ellas, la distribución desigual de víctimas mortales

producto de atentados terroristas en las diferentes regiones del mundo así como la subestimación de la extrema derecha, especialmente en América del Norte. Particularmente preocupante es la situación en Medio oriente, en el norte de África y en Asia del sur. También se pone el acento en el escaso conocimiento que se tiene en la materia así como en la fuerte presencia de hombres jóvenes entre quienes se involucran en este proceso y la creciente preocupación por el rol que juegan las mujeres. Finalmente, en esta primera parte se pone acento en los procesos de descentralización y autonomización de las células terroristas y en el rol que puede cumplir la religión en este proceso.

La segunda parte se concentra en los factores locales que tienen influencia sobre los procesos de radicalización. A lo largo de ésta, se ha puesto el acento en los problemas de integración y de cohesión social de las comunidades culturales como raíz de este problema. La radicalización se explicaría a nivel urbano a partir de un conjunto de factores individuales y grupales anclados territorialmente a una comunidad frecuentemente aislada o poco integrada al resto de la ciudad. Esto proveería las oportunidades necesarias para el desarrollo de la radicalización, particularmente en los países occidentales. Las últimas partes se concentran sobre las acciones implementadas a nivel internacional, nacional y local para prevenir la radicalización. La tercera parte trata sobre las normas y estándares internacionales. Particularmente importante es el plan de acción desarrollado recientemente por Naciones Unidas. La cuarta parte analiza los principales tipos de estrategias nacionales así como los diferentes tipos de medidas implementadas por las ciudades para frenar este fenómeno. En esta última parte, se realizó un análisis comparativo de ciudades conocidas por implementar este tipo de estrategias.

## Principales conclusiones del Informe Internacional

- Aun cuando se constata una disminución de la violencia y los crímenes tradicionales a nivel global, el reporte de estos varía sustancialmente de una región a otra así como entre los países dentro de éstas. Si bien esta disminución es importante y constante en Europa y América del norte, América latina por el contrario mantiene altos niveles de violencia.
- Esta disminución global ha sido explicada por un mejoramiento en la gobernanza, en los sistemas de justicia penal, en prácticas de prevención más efectivas, pero también por las transformaciones en el tipo de crimen. El aumento del cibercrimen por ejemplo, podría estar reemplazando formas tradicionales de criminalidad.
- El enfoque preventivo continúa expandiéndose a lo largo del planeta: 51 % de los países han reportado

planes nacionales para reducir varios tipos de violencia. Sin embargo, a pesar de esta expansión, los gobiernos de todos los niveles han desarrollado con menos entusiasmo el monitoreo y la evaluación de estas estrategias y programas.

- Los principales factores que contribuyen a la criminalidad en las ciudades tienen sus raíces en las desigualdades urbanas creadas, reforzadas y mantenidas por la combinación de una mala planificación y diseño urbano y una mala gobernanza de las ciudades. No es el tamaño de éstas, ni la densidad de la población aquello que causa la pérdida de seguridad en las ciudades, sino más bien una urbanización rápida la cual supera el ritmo en que las ciudades pueden acoger nuevos residentes mientras mantienen espacios y servicios públicos de calidad. Esto genera las condiciones para que la criminalidad y la violencia crezcan.
- Es fundamental que los gobiernos municipales asuman posiciones de liderazgo para abogar por la seguridad urbana, la equidad y la inclusión en las ciudades. Esfuerzos para aumentar la seguridad urbana resultan exitosos cuando:
  - Los gobiernos municipales tienen el apoyo de los gobiernos nacionales y subnacionales, en términos de capacidades, recursos humanos y financieros, y para la descentralización de las responsabilidades que permitan que los planes nacionales de seguridad y las políticas de prevención reflejen los contextos y las prioridades locales.
  - Las estructuras administrativas apoyan la participación de los diferentes residentes urbanos para participar en el desarrollo, la implementación y la supervisión de las estrategias de seguridad comunitarias.
  - Los principios de intersectorialidad se aplican para desarrollar estrategias de seguridad integrales, receptivas e inclusivas y que toman en consideración las diferencias de género, raza, edad y cultura.
  - Las estrategias de desarrollo de la ciudad adoptan una visión a largo plazo, que muestran un equilibrio entre prevención social y situacional de manera transversal en todos los contextos urbanos, los cuales incluyen la planificación y el diseño urbano, la vivienda, la reducción de la pobreza, el empleo, la educación, la igualdad de género y la cohesión social, así como las situaciones de crisis humanitarias urbanas.
- El éxito de las políticas de prevención en las ciudades ha radicado en la sinergia en los procesos de coordinación territorial entre los diferentes niveles e instancias de gobierno y en la apropiación de las herramientas con el objetivo de disminuir los índices criminales. En estos procesos, la participación ciudadana ha sido fundamental.
- Estos procesos de coordinación han sido exitosos cuando:
  - La autoridad territorial respectiva ha estado implicada directa y permanentemente.
  - La comunidad ha estado involucrada a través de procesos participativos.
  - Los procesos de coordinación han sido institucionalizados.
  - Se han creado y formado equipos internos especializados en seguridad.
- En el caso del transporte público, si bien éste presenta características sociales y físicas propias, para que una estrategia de prevención sea eficaz, es fundamental que ésta se desarrolle de manera integrada y continua entre la política de prevención de la ciudad y aquella del transporte.
- Al igual que en muchas otras estrategias de prevención, se constata que en este contexto, estas estrategias son eficaces cuando:
  - Presentan un diagnóstico profundo de la situación.
  - Se cuenta con la participación de todos los actores interesados.
  - Se tiene un enfoque integral y multisectorial de intervención.
  - Se realiza una evaluación y un control de su implementación.
- No existe una relación lineal entre el consumo de drogas y la criminalidad. Esta relación es un fenómeno complejo, multifactorial y frecuentemente asociado a otros problemas que el solo hecho del consumo.
- Una estrategia de prevención urbana eficaz en este tema comparte varios elementos ya enumerados. Entre ellos:
  - Estas estrategias deben ser holísticas y multisectoriales, que faciliten la integración multinivel entre los diferentes niveles de gobierno, así como promover un entorno social favorable que reduzca la marginalización.
  - Deben dejar espacio a la autonomía de las ciudades, particularmente en el caso de los programas de reducción de daños.
  - Deben incorporar mecanismos de seguimiento y evaluación.
  - Deben favorecer el intercambio continuo de información entre organismos no gubernamentales y gubernamentales así como a nivel local, regional e internacional.
- Las ciudades están siendo progresivamente más importantes en la comprensión y en la lucha contra la radicalización y han alcanzado un grado importante de autonomía.
- La radicalización violenta en las ciudades sería el resultado de un conjunto de factores individuales y grupales anclados territorialmente a una comunidad

frecuentemente aislada o poco integrada al resto de la ciudad. De esta forma, los factores que explican la radicalización al interior de la ciudad no son muy diferentes de los problemas que enfrentan cotidianamente las ciudades contemporáneas, es decir, inclusión, cohesión, marginalización, segregación. Las soluciones no estarían tampoco muy lejos de los esfuerzos de prevención que se desarrollan hoy en día a nivel urbano en relación con otras problemáticas.

- En efecto, salvo el componente religioso y de cierta forma, el enfoque de contra-discurso, los modelos de intervención sobre la radicalización no son muy distintos de otros enfoques de prevención a nivel local-comunitario, por ejemplo aquellos enfocados en el crimen. De esta forma, programas exitosos que refuerzan la integración, la cohesión y la resiliencia de las comunidades pueden ser efectivos para prevenir la radicalización.
- El debate que se instala entonces es saber si enfoques de contra extremismo violento (CVE en inglés), son eficaces, útiles y responsables con el nivel local-comunitario o si en este caso bastan los enfoques integrales antes mencionados.

# Referencias

CIPC. (2014). Informe Internacional sobre la Prevención de la Criminalidad y la Seguridad Cotidiana. Montreal: CIPC.

Integrated Safety and Security for Smart Cities. (2013, 7 de octubre). Extraído el 10 de agosto 2016, desde [www.git-security.com/topstories/management/integrated-safety-and-security-smart-cities](http://www.git-security.com/topstories/management/integrated-safety-and-security-smart-cities)

Jessop, B. (2004). Multi-level governance and multi-level metagovernance. *Multi-Level Governance*, 49–74.

Kazepov, Y. (2014). Les nouvelles frontières de la citoyenneté sociale. Les villes au sein de dispositifs de gouvernance multi-niveaux en Europe. *SociologieS*. Extraído desde <http://sociologies.revues.org/4819>

Kramer, D., Harting, J., & Kunst, A. E. (2016). Understanding the impact of area-based interventions on area safety in deprived areas: Realist evaluation of a neighbour nuisance intervention in Arnhem, the Netherlands. *BMC Public Health*, 16(1).

Muggah, R. (2014). Deconstructing the fragile city: exploring insecurity, violence and resilience. *Environment and Urbanization*, 26(2), 345–358.

Rios, V. (2015). How government coordination controlled organized crime: The case of Mexico's cocaine markets. *Journal of Conflict Resolution*, 59(8), 1433–1454.

Shearing, C. (2005). Nodal security. *Police Quarterly*, 8(1), 57–63.

Shearing, C., & Wood, J. (2003). Nodal governance, democracy, and the new 'denizens'. *Journal of Law and Society*, 30(3), 400–419.

UN-Habitat. (2015). I make my city safer TOOLKIT. World Urban Campaign.

UN-Habitat. (2016). World Cities Report 2016. Urbanization and Development: Emerging Futures. Nairobi: ONU-Hábitat.

1

**TENDENCIAS DE  
LA CRIMINALIDAD  
Y SU PREVENCIÓN**

# Tendencias de la criminalidad y su prevención



## Introducción

Todos los países, regiones y ciudades se ven afectados positiva o negativamente por los cambios en las tendencias en la criminalidad, la violencia y la inseguridad. Las preocupaciones de seguridad tienen una repercusión importante en la calidad de vida de las personas, y afectan cómo viven, cómo viajan, adónde van y si se sienten cómodos al salir. Afectan también al ambiente de trabajo y de negocios y a la industria, así como la disposición de las personas a invertir en vivienda y desarrollo.

Para poner en contexto las evoluciones en la prevención del delito y la seguridad comunitaria, la Parte I de este capítulo ofrece una breve sinopsis de las tendencias de la criminalidad a nivel mundial y algunas de las diferencias regionales y nacionales significativas. También se concentra en cuestiones de reciente aparición. La Parte II examina algunos acuerdos y reuniones internacionales destacados que se han celebrado desde 2014 y que tienen implicaciones para la aplicación de la prevención de la criminalidad. También analiza las evoluciones recientes en el ámbito regional, nacional y local, y presenta una actualización de las tendencias en la práctica de prevención de la criminalidad y en los resultados de las investigaciones, además de debatir sobre la prevención de la criminalidad y su impacto. En el capítulo 2 de este informe se lleva a cabo un análisis detallado del papel de las ciudades y de los gobiernos locales en la prevención de la criminalidad, y se discuten asimismo algunos resultados de investigaciones recientes sobre la práctica de la prevención de la criminalidad por parte de gobiernos locales.

## Parte I. Tendencias de la criminalidad

### Tendencias de la criminalidad a nivel mundial

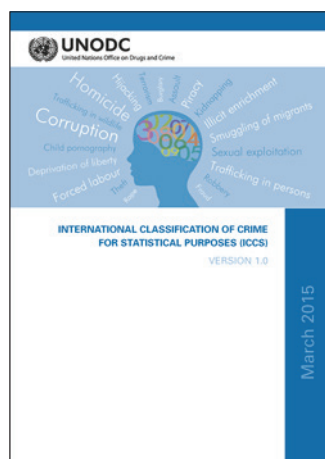
Como han destacado las anteriores ediciones del Informe Internacional, medir las tendencias de la criminalidad a nivel mundial es un proceso complejo

y difícil, pues hay muchas lagunas en cuanto a la disponibilidad y precisión de los datos recopilados sobre los países y las regiones del mundo. En lo tocante a las estadísticas policiales sobre delincuencia, hay que tener en cuenta que los ciudadanos suelen ser reacios a denunciar los delitos a la policía por diversos motivos, así como que la falta de capacidad y las diferencias en las definiciones utilizadas afectan al grado de exactitud y comparabilidad de los sistemas de recopilación de datos y los registros policiales entre países.

También hay diferencias entre los países en el uso de las encuestas de victimización, las cuales suele considerarse, que ofrecen una imagen más precisa del alcance de la delincuencia que las estadísticas policiales. Sin embargo, hay aún muchos países que no llevan a cabo encuestas sobre victimización o que no lo hacen de manera regular. No hay conclusiones recientes de las encuestas sobre victimización internacionales. Por ejemplo, la Encuesta Internacional sobre Víctimas de la Delincuencia (ICVS) que comenzó a realizarse en 1989, no ha publicado ningún resultado desde 2010. Del mismo modo, tampoco se han publicado nuevos resultados de la Encuesta Internacional de Violencia contra la Mujer (IVAWS) desde 2010.

Un hecho significativo que ayudará a mitigar algunas de las diferencias en las definiciones utilizadas por los países y las dificultades para hacer comparaciones es la adopción en 2015, por parte de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, de la nueva Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos (ICCS). A su vez, la UNODC elaboró un manual técnico de orientación para la aplicación del sistema de clasificación (UNODC, 2015a). Basado en un acuerdo en torno a principios, conceptos y definiciones, este nuevo sistema de clasificación permitirá a los países mejorar la recopilación de datos sobre todos los aspectos de la delincuencia y el sistema de justicia y, utilizando marcos y definiciones normalizados, ayudará a poner en marcha encuestas sobre victimización. Además de permitir a los países llevar a cabo mejores análisis dentro de sus propias fronteras, la ICCS permitirá realizar comparaciones entre países y ayudará a comprender los problemas regionales y

Figura 1.1 Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos (ICCS)



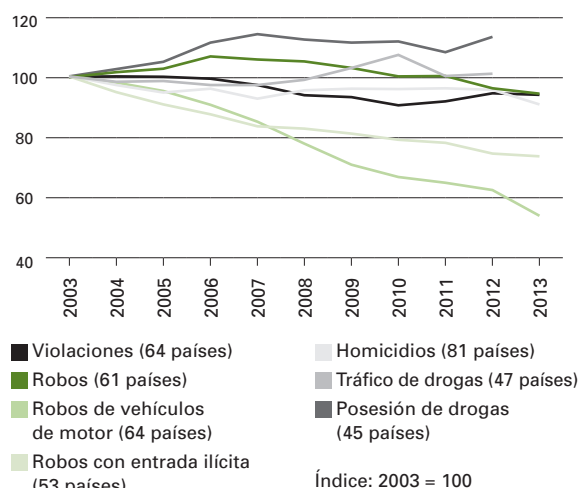
transnacionales. A más largo plazo contribuirá a medir los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados en septiembre de 2015.

La UNODC elabora un informe anual sobre las tendencias de la criminalidad a nivel mundial y regional, que normalmente recoge los homicidios —considerados en general como el tipo de crimen violento que mejor se mide— y los principales delitos convencionales, entre ellos los delitos relacionados con las drogas, robo, robo con entrada ilícita, hurto, violación y hurtos de vehículos de motor. El informe de 2016 analiza también algunas de las metas de los ODS, en particular en relación con los homicidios de mujeres y niñas por motivos de género, los homicidios en las ciudades, la corrupción, la trata de personas y el tráfico ilícito en materia de finanzas, especies silvestres y armas de fuego (UNODC, 2016).

Desde la publicación del último Informe Internacional del CIPC en 2014, las tendencias generales en los índices de delincuencia de todo el mundo parecen haber mantenido la misma dirección. Entre 2003 y 2013 se ha producido un descenso continuado en las tasas de homicidios y otros delitos violentos, especialmente en los delitos contra la propiedad, tales como los robos con entrada ilícita y los hurtos de vehículos. Los delitos de tráfico de drogas se han mantenido estables, mientras que los delitos de posesión de drogas registrados por la policía aumentaron en un 13% entre 2003 y 2013 (UNODC, 2015b). Véase la figura 1.2.

La disminución de la delincuencia convencional es especialmente clara en algunos países. Por ejemplo, en Inglaterra y Gales, desde mediados de la década de 1990, cuando los niveles de delincuencia estaban en su punto más alto, el número de delitos registrados por la policía ha pasado de 19 millones anuales a 6,6 millones en 2015, lo que supone una disminución

Figura 1.2 Tendencias mundiales de diversos delitos, 2003-2013



Fuente: Estudio de las Naciones Unidas sobre tendencias de la criminalidad y funcionamiento de los sistemas de justicia penal (UNODC).  
 Notas: Las tendencias se calculan como tasas de delincuencia ponderadas por cada 100 000 habitantes en relación con el año de base de 2003. Para producir cálculos a nivel mundial, las tasas de criminalidad estimadas para cada región se ponderan según la proporción de la población de la región en la población mundial.  
 Los datos sobre el tráfico y la posesión de drogas se refieren sobre todo a las personas detenidas o procesadas por esos tipos de delitos.  
 Fuente: UNODC (2015b, p. 5)

del 60% (Home Office, 2016b). Como se analizó en el cuarto Informe Internacional del CIPC, una de las explicaciones para el descenso general de los delitos convencionales parece ser el aumento generalizado de la ciberdelincuencia, los fraudes por internet, los hurtos y otros delitos (CIPC, 2014). Sin embargo, se observan variaciones considerables en todos los tipos de delitos convencionales entre las regiones y dentro de cada región, así como dentro de los países.

## Tendencias mundiales de los homicidios y la violencia

El Informe sobre la situación mundial de la prevención de la violencia 2014, publicado por la OMS en colaboración con la UNODC y el PNUD (OMS, 2014), muestra con cierto detalle las tendencias en los homicidios en las diversas regiones<sup>1</sup>. Según los datos de ese informe, que se basa en datos de 133 países, se calcula que en 2012 hubo 475 000 víctimas de homicidio en todo el mundo, una tasa global de 6,7 por cada 100 000 habitantes<sup>2</sup>. Durante el período de 2000-2012 se estima que las tasas de homicidios disminuyeron en un 16%, aunque la reducción fue más acusada en algunas regiones que en otras (OMS, 2014). Ese descenso es evidente incluso en los países del sur de África, que han tenido tasas de homicidios muy elevadas, aunque no en América Latina (como se verá más adelante).

**Figura 1.3 Estimación de cifras y tasas de homicidios por cada 100 000 habitantes, según región de la OMS y nivel nacional de ingresos, 2012**

Región de la OMS y nivel de ingresos nacional	Número de homicidios	Tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes
Región de África, ingresos bajos y medianos	98 081	10,9
Región de las Américas, ingresos bajos y medianos	165 617	28,5
Región del Mediterráneo Oriental, ingresos bajos y medianos	38 447	7,0
Región de Europa, ingresos bajos y medianos	10 277	3,8
Región de Asia Sudoriental, ingresos bajos y medianos	78 331	4,3
Región del Pacífico Occidental, ingresos bajos y medianos	34 328	2,1
Todas las regiones, ingresos altos	48 245	3,8
<b>Mundial</b>	<b>474 937*</b>	<b>6,7</b>

\* Incluye 1604 homicidios estimados para los Estados no miembros.

Fuente: OMS (2014, p. 8)

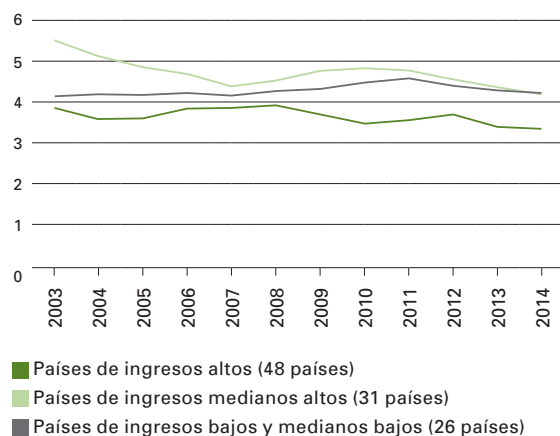
Las tasas de homicidios varían notablemente entre las diversas regiones, especialmente en relación con los niveles de ingresos y la desigualdad. Por ejemplo, como muestra la figura 1.3, los países de altos ingresos de todas las regiones tenían una tasa global de 3,8 homicidios por cada 100 000 habitantes, en comparación con los 28,5 homicidios por cada 100 000 habitantes de los países de bajos y medianos ingresos de las Américas (OMS, 2014, p. 8). Sin embargo, tal como subraya igualmente la UNODC (figura 1.4), las tasas de homicidios están más estrechamente relacionadas con los niveles de desigualdad en un país o una región si se dan diferencias muy marcadas en la distribución de renta (UNODC, 2016)<sup>3</sup>.

Mientras que la gran mayoría de las víctimas de homicidios son varones de entre 15 a 44 años, el 90% de ellos mueren a manos de otros hombres, y solo el 10% a manos de mujeres (UNODC, 2016, p. 8). En

América Latina, los homicidios son la principal causa de muerte entre los jóvenes de 15 a 29 años, y las armas son un factor crucial (OPS, 2016).

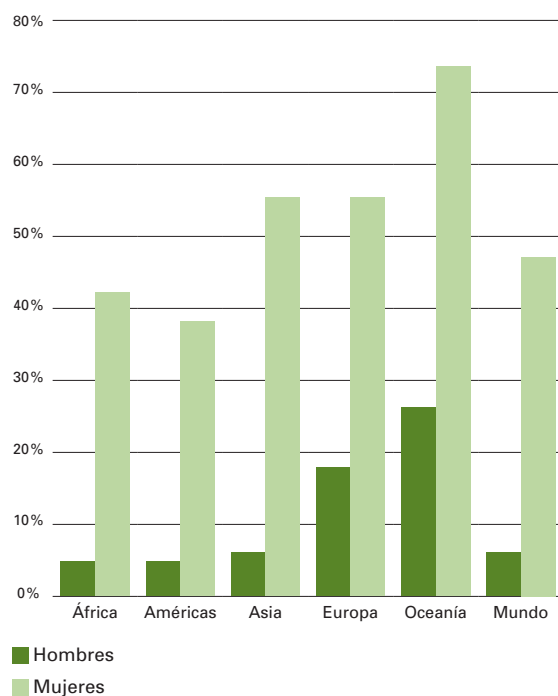
Los homicidios de mujeres suelen ser cometidos por sus parejas. Se calcula que el 38% de las mujeres asesinadas lo fueron por sus parejas en 2013, frente al 6% de los hombres (OMS, 2014). Entre los homicidios cometidos por las parejas o familiares, el 60% de las víctimas fueron mujeres (una cifra que sube al 78%, si se consideran solo las parejas). La figura 1.5 muestra

**Figura 1.4 Homicidios dolosos por cada 100 000 habitantes, según el grado de desigualdad de ingresos, 2003-2014**



Fuente: UNODC (2016, p. 7)

**Figura 1.5 Víctimas de homicidios cometidos por la pareja o un familiar como porcentaje del total de víctimas, por sexo y región (último año)**



Fuente: UNODC & HEUNI (2015, p. 3)

que, en todas las regiones, las víctimas de homicidios cometidos por la pareja o un familiar son mucho más a menudo mujeres que hombres. A diferencia de lo que sucede con otros tipos de violencia, hay poca variación entre las regiones en las tasas de homicidios de mujeres a manos de sus parejas, un hecho frecuente en todas las regiones del mundo (UNODC, 2016).

El informe de la OMS no se fija solo en los homicidios, sino también en otras formas de violencia que tienen un gran impacto en la seguridad de las comunidades así como considerables repercusiones en la salud y de otro tipo para las personas y la sociedad. Entre ellos se encuentran, la violencia armada, la violencia de pandillas, la violencia juvenil, la violencia de pareja, la violencia sexual y el maltrato a las personas mayores. No obstante, se advierte que en muchos países no se recogen datos sobre la incidencia de tales actos (OMS, 2014).

En relación con la violencia de pareja, está claro que, al igual que sucede con los homicidios, es frecuente en todas las regiones del mundo, tal como se observa en la figura 1.6 (el capítulo 6 del cuarto Informe Internacional del CIPC (2014) analizó la violencia de pareja y su prevención).

En cuanto a las zonas urbanas, que se analizarán más en detalle en el capítulo 2, hace tiempo que se sabe que las tasas de homicidios suelen ser más altas en las ciudades que en las zonas rurales (UNODC, 2016). En consonancia con la disminución general de

las tasas de homicidios a nivel mundial, la UNODC informa que ha habido una disminución constante en los niveles de violencia y homicidios en las ciudades de mayor tamaño en todas las regiones (UNODC, 2016, p. 11).

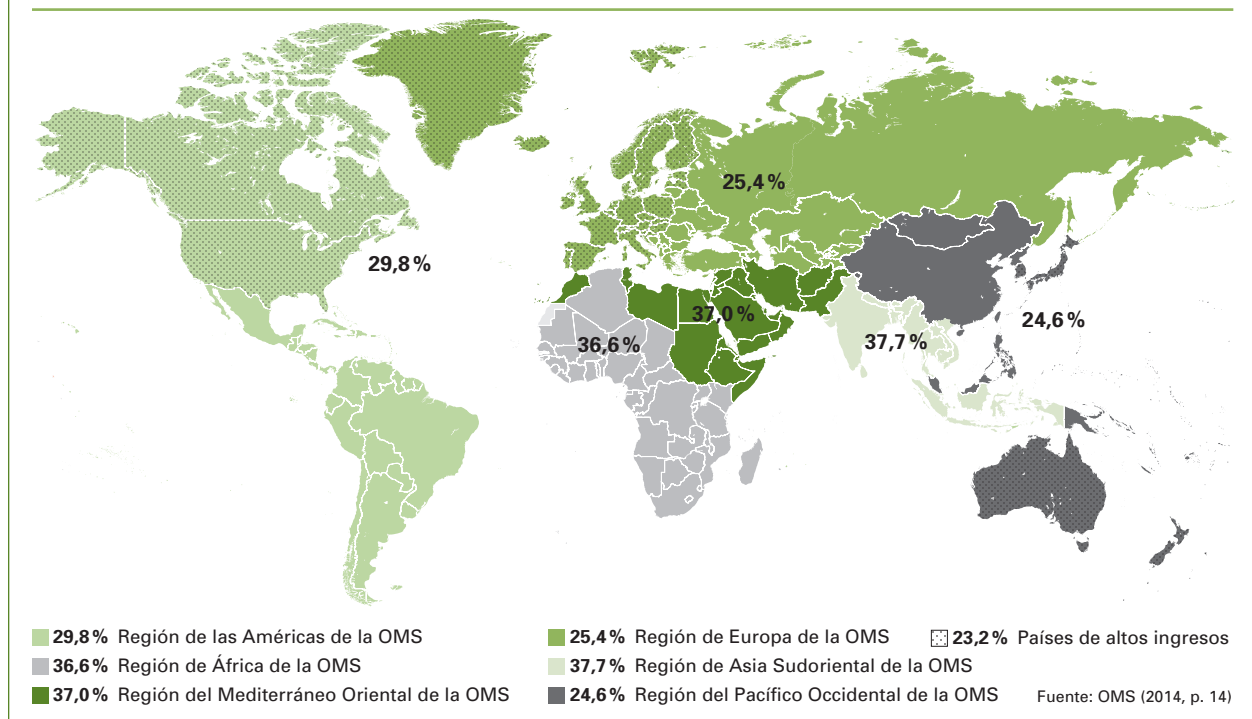
## Tendencias regionales de los homicidios

En la Unión Europea (UE), los datos de Eurostat confirman que las tasas de homicidios y de violencia continuaron disminuyendo entre 2007 y 2011 en la mayoría de los países (24 de 34) (HEUNI, 2014, p. 26). En el mismo periodo se produjo también una disminución de otros tipos de delitos en 20 países de la UE.

Recientemente se ha llevado a cabo un nuevo estudio sobre los homicidios en seis países de los Balcanes para establecer una cartografía de la violencia en esa zona (Balkan Criminology News, 2016)<sup>4</sup>. Al igual que en otras regiones, en esos países se ha producido una disminución constante de los homicidios desde finales de la década de 1990, desmintiendo las opiniones estereotipadas que consideran esa región como propensa a la violencia.

Sin embargo, tal como se ha apuntado antes, la disminución de los homicidios y la violencia no es evidente en muchos países de América Latina. En un análisis de los costos sociales de la delincuencia en América Latina y el Caribe, Jaitman (2015, p. 5)

Figura 1.6 Prevalencia de la violencia de pareja, por región de la OMS



señala que esta es la única región del mundo donde los niveles de homicidios y otros delitos se han mantenido altos y han seguido aumentando desde 2005. No todos los países de la región tienen altos índices de violencia; Chile, Uruguay y Costa Rica, por ejemplo, están muy por debajo de la media regional. Y en todos los países hay variaciones considerables en las tasas de homicidios y de violencia, como ilustra el Índice de Paz México para los distintos estados de ese país (Institute for Economics and Peace, 2016). No obstante, en 17 de los 27 países examinados, las tasas de violencia son endémicas, o se encuentran al nivel de conflicto civil. Jaitman señala asimismo que los niveles de hurtos de la región son muy altos y que los robos han aumentado de manera drástica en los últimos diez años, además de que seis de cada diez robos se producen con violencia (2015).

### Tendencias de otros tipos de delitos y los niveles de inseguridad

Como se discutió en el Informe Internacional del CIPC de 2014, la ciberdelincuencia se considera actualmente una de las principales preocupaciones a nivel nacional e internacional. Junto con la corrupción, la delincuencia organizada transnacional y el terrorismo, fue uno de los temas clave de debate en el 13° Congreso de las Naciones Unidas en Doha<sup>5</sup>. La UNODC administra ahora una base de datos central, un repositorio denominado Cybercrime Repository, que contiene información sobre legislación en materia de ciberdelincuencia así como «lecciones aprendidas»<sup>6</sup>. Esto les permite evaluar continuamente las necesidades y capacidades de la justicia penal de los países y prestar asistencia técnica. Países como Inglaterra y Gales planean invertir 1900 millones de libras esterlinas en los próximos cinco años para proteger a Gran Bretaña frente a los ataques cibernéticos (Home Office, 2016a).

La preocupación por los actos terroristas en los centros urbanos de muchas regiones también ha aumentado los niveles de inseguridad. Ha aumentado el número de muertes como consecuencia de actos terroristas desde 1970, aunque también se dan grandes diferencias entre regiones. Tales actos crecen más y son más frecuentes en el sur de Asia, Oriente Medio y norte de África. El capítulo 6 trata con mayor detalle de esas tendencias y de algunas de las maneras en que las ciudades están respondiendo al aumento del reclutamiento de jóvenes.

## Parte II. Tendencias de la prevención de la criminalidad

### Evolución internacional: un nítido giro hacia la prevención<sup>7</sup>

En los dos años transcurridos desde la publicación del último Informe Internacional han tenido lugar varias reuniones internacionales con implicaciones muy significativas para la prevención del delito y se han establecido diversos nuevos acuerdos y metas.

#### a) 13° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal

Un hito importante fue el 13° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, que tuvo lugar en Doha (Catar) en abril de 2015, año en que se cumplían 60 años desde que en 1955 comenzaron a realizarse esos congresos (véase el recuadro 1.1). El Congreso se celebra cada cinco años y reúne a todos los Estados miembros de la ONU y a un amplio conjunto de responsables políticos, profesionales y académicos para discutir temas relacionados con la prevención del delito y la justicia penal. A la edición de 2015 asistieron más de 4000 participantes de 149 países.

El programa del 13° Congreso incluyó la promoción de estrategias amplias de prevención del delito para apoyar el desarrollo sostenible, en previsión de los objetivos de desarrollo sostenible adoptados más recientemente; cooperación internacional para luchar contra la delincuencia organizada transnacional; formas nuevas y emergentes de delincuencia transnacional, como el delito cibernético, y el hurto de bienes culturales, especies silvestres, madera y plantas; y estrategias nacionales para la participación pública en la prevención del delito y la justicia penal.

Los cuatro seminarios que formaban parte del programa oficial del Congreso permitieron un debate más a fondo sobre las políticas y prácticas en determinados ámbitos. El primer seminario se centró en las reglas y normas de las Naciones Unidas en materia de justicia y prevención, incluyendo las prisiones y las necesidades de las mujeres y los niños, y la reintegración social de los delincuentes. El segundo seminario analizó la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. El tercero se centró en la manera de reforzar las estrategias de prevención del delito y justicia penal en relación con la ciberdelincuencia y el tráfico ilícito de bienes culturales. El cuarto seminario trató de la contribución pública a la prevención del delito y justicia penal. La Declaración de Doha que se adoptó recoge las conclusiones acordadas, destacando

### Recuadro 1.1 Congresos de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal 1955-2015 60 años

«Cada cinco años los encargados de la formulación de políticas y los profesionales que se ocupan de la prevención del delito y la justicia penal se reúnen para celebrar el Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal y colaborar en la elaboración de la agenda y las normas de la ONU sobre prevención del delito y justicia penal. El Congreso de Doha de 2015, con el que se conmemoraba el 60º aniversario de los Congresos sobre Prevención del Delito, examinó la mejor manera de integrar la prevención del delito y la justicia penal en la agenda más amplia de las Naciones Unidas.

El Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal es la reunión mundial más grande y diversa que congrega a gobiernos, la sociedad civil, instituciones académicas y expertos en prevención del delito y justicia penal. Durante 60 años los congresos han influido en las políticas de justicia penal y han contribuido al fortalecimiento de la cooperación internacional frente a la amenaza mundial de la delincuencia transnacional organizada.

La práctica de celebrar cada cinco años conferencias internacionales sobre temas relacionados con el control de la delincuencia se remonta a 1872, cuando se celebraron conferencias bajo los auspicios de la Comisión Internacional de Cárcenes, que más tarde pasaría a denominarse Comisión Internacional Penal y Penitenciaria.

El Primer Congreso de las Naciones Unidas se celebró en Ginebra en 1955.

Sesenta años más tarde, la tradición continúa, ya que el Gobierno de Catar fue el anfitrión del 13º Congreso de las Naciones Unidas, que tuvo lugar en Doha. El tema del 13º Congreso es «La integración de la prevención del delito y la justicia penal en el marco más amplio de la agenda de las Naciones Unidas para abordar los problemas sociales y económicos y promover el estado de derecho a nivel nacional e internacional, así como la participación pública» (Naciones Unidas, 2015, p. 2)<sup>8</sup>.

Fuente: Naciones Unidas (2015, p. 2)

las prioridades de acción de los Estados miembros y de la comunidad internacional<sup>9</sup>.

El Seminario 4 sobre la «*Contribución pública a la prevención del delito y la promoción del conocimiento de la justicia penal: experiencias y lecciones aprendidas*» fue organizado por el Instituto Australiano de Criminología, e incluyó sesiones sobre la participación pública en la prevención a nivel nacional y local, así como sobre el papel de las redes sociales y las nuevas tecnologías de las comunicaciones y de los medios de comunicación. Este fue el único seminario centrado en cuestiones de prevención del delito y no de justicia penal<sup>10</sup>. La contribución del CIPC se centró en las *Asociaciones público-privadas en la prevención del delito*, basándose especialmente en la guía de acción elaborada en 2011 en colaboración con el Banco Mundial, la Cámara de Comercio de Bogotá y el Instituto Sou da Paz de Brasil (CIPC, Banco Mundial, Cámara de Comercio de Bogotá, & Instituto Sou da Paz, 2011). Otras contribuciones presentaron la Estrategia para un Ontario más Seguro de movilización de la policía comunitaria y el Programa Joven de Expresión de *Caixa Seguradora en Brasil*, que busca promover la responsabilidad social y cuenta con el apoyo de una compañía de seguros privada<sup>11</sup>. La contribución de Peter Homel al final de este capítulo ofrece una sinopsis del seminario y sus conclusiones.

El programa del Congreso de las Naciones Unidas y de las reuniones anuales de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de 2015 y 2016 reflejan las preocupaciones globales actuales, en particular respecto al flujo continuo de migrantes, la corrupción, la delincuencia organizada transnacional y el terrorismo.

#### b) Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

«La Agenda para el Desarrollo Sostenible “refleja un cambio en el pensamiento global sobre el desarrollo”»<sup>12</sup>

Un segundo hito desde la publicación del último Informe Internacional fue la adopción en septiembre de 2015 de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** y la Agenda de 2030 para el Desarrollo Sostenible<sup>13</sup>, que incluyen 17 objetivos y 169 metas que se deben cumplir para el año 2030. Los ODS se consideran un reflejo del cambio mundial en la comprensión de la manera en que ha de ser el desarrollo, que requerirá intervenciones «holísticas, integradoras y con el respaldo de alianzas de múltiples partes interesadas», aspectos que requiere la prevención del delito para ser eficaz a nivel local.

Como recalca la UNODC, varios objetivos tienen implicaciones específicas para las ciudades y la prevención del delito<sup>14</sup>, en particular los siguientes:

- el ODS 3, que se encarga de garantizar una vida saludable y promover el bienestar, incluyendo la promoción de un enfoque de salud pública para la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias;
- el ODS 5, que se ocupa de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento, la prevención de la violencia contra las mujeres y la trata, así como el desarrollo de sistemas de justicia con perspectiva de género;
- el ODS 11, que se centra en hacer que las ciudades sean inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles;
- el ODS 16, que se ocupa de promover sociedades pacíficas y no excluyentes, incluyendo la prevención del delito y la promoción de sistemas de justicia penal eficaces, justos y humanos. Entre las metas del objetivo 16 se encuentran reducir considerablemente todas las formas de violencia y las tasas de mortalidad conexas, la explotación y la trata de personas y promover el estado de derecho, y
- el ODS 8, que se centra en el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos.

### c) UNGASS

Un tercer hito es el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre el problema mundial de las drogas, que tuvo lugar en abril de 2016. Ha sido el tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General que trata de la política mundial en torno a las drogas y ha entrañado un cambio importante en la política en la materia, alejándose de la «guerra contra las drogas» y el uso primario de la represión y la disuasión a través del sistema de justicia penal, hacia un enfoque de salud pública mucho más abierto. La UNGASS se analizará con más detalle en el capítulo 5.

### d) Hábitat III

Por último, la tercera conferencia mundial sobre asentamientos humanos, Hábitat III, se celebra en Quito del 17 al 21 de octubre de 2016, tras las reuniones anteriores de 1976 (Hábitat I) y 1996 (Hábitat II). La Nueva Agenda Urbana que se adoptará en Quito proporcionará directrices y normas para el desarrollo urbano durante los próximos veinte años. También adoptará nuevas directrices internacionales sobre ciudades más seguras, que complementarán las Directrices para la Cooperación y la Asistencia Técnica en la Esfera de la Prevención de la Delincuencia Urbana (UN 1995) y las Directrices para la prevención del delito (UN 2002; UNODC, 2010). El capítulo 2 trata más en detalle de ello.

## Políticas e iniciativas nacionales, regionales y locales

En 2002, la Organización Mundial de la Salud publicó su innovador *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, en que se defendía firmemente considerar la violencia como un problema de salud pública y no como un problema judicial. Hizo hincapié en la enorme carga de los diversos tipos de violencia interpersonal en todas las regiones del mundo y en las repercusiones específicas sobre diversos grupos, como los jóvenes, las mujeres, los niños y los ancianos, así como sobre las muertes derivadas de la violencia colectiva y del suicidio. Desde entonces, diversos países han aceptado el reto de desarrollar programas con un enfoque de salud pública para la prevención de la violencia, algo que coincide con las normas internacionales en materia de prevención del delito. Por ejemplo, la Unidad de Reducción de la Violencia que creó la policía de la ciudad escocesa de Glasgow en 2005 está inspirada en el enfoque de la OMS. El éxito que cosechó para reducir el número de homicidios condujo a la creación de una Unidad de Reducción de la Violencia para toda Escocia en 2006<sup>15</sup>.

La OMS y sus asociados siguen desarrollando conocimientos y prácticas en materia de prevención, con recopilación de datos, herramientas y recursos, a título de ejemplo proponemos una reciente publicación que se centra en el enfoque de salud pública y un resumen de las pruebas acumuladas: *Violence: A Global Health Priority* (Donnelly P.D. & Ward, C., 2016). Asimismo, la OMS inició la Campaña Mundial de Prevención de la Violencia y la Alianza para la Prevención de la Violencia, que ayudan a crear conciencia, y reúnen a redes mundiales en que participan gobiernos, profesionales y organizaciones que trabajan en la

Figura 1.7 Informe mundial sobre la violencia y la salud

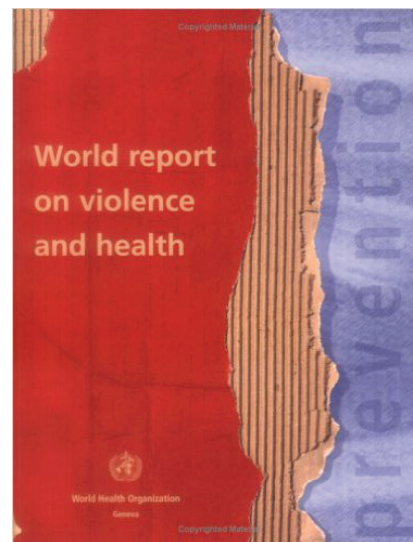


Figura 1.8 Informe sobre la situación mundial de la prevención de la violencia 2014



prevención de la violencia. Más recientemente, en colaboración con la UNODC y el PNUD, la OMS publicó su *Informe sobre la situación mundial de la prevención de la violencia 2014*, que se citó anteriormente (OMS, 2014), con el propósito principal de evaluar los progresos logrados por los gobiernos nacionales desde 2002 en la prevención de la violencia.

El informe analiza la situación en 133 países y concluye que la mitad de ellos (51 %) tenían habiendo puesto en marcha planes nacionales para reducir los diversos tipos de violencia que afectan a las personas y las comunidades, que van desde las pandillas y la violencia juvenil hasta la violencia en la pareja, la violencia sexual y el maltrato de personas mayores (véase la tabla 1.1). La figura 1.9 muestra los tipos

de programas de prevención de violencia que se han aplicado. Sin embargo, resulta evidente que los planes nacionales no siempre son compatibles con buenos sistemas de recolección de datos. Esto significa que los gobiernos nacionales no son capaces de responder a los cambios en los patrones ni evaluar los impactos de los programas desarrollados. Del mismo modo, las actividades de prevención de la violencia no siempre están coordinadas o dirigidas desde una instancia central, por lo que pueden darse lagunas o solapamientos en las intervenciones en razón de la multiplicidad de organismos que participan.

El informe de la OMS concluye que, aunque ahora hay una actividad de prevención de la violencia mucho mayor que en 2002, la inversión de los países no se corresponde con la gravedad del problema. Es cierto que los países han invertido en programas de prevención, pero no al nivel requerido para hacer frente a la magnitud de los problemas a que se enfrentan. Del mismo modo, el estudio indica que, aunque muchos países han promulgado leyes para disuadir los diversos tipos de violencia, con frecuencia esas leyes no se aplican de manera adecuada (OMS, 2014).

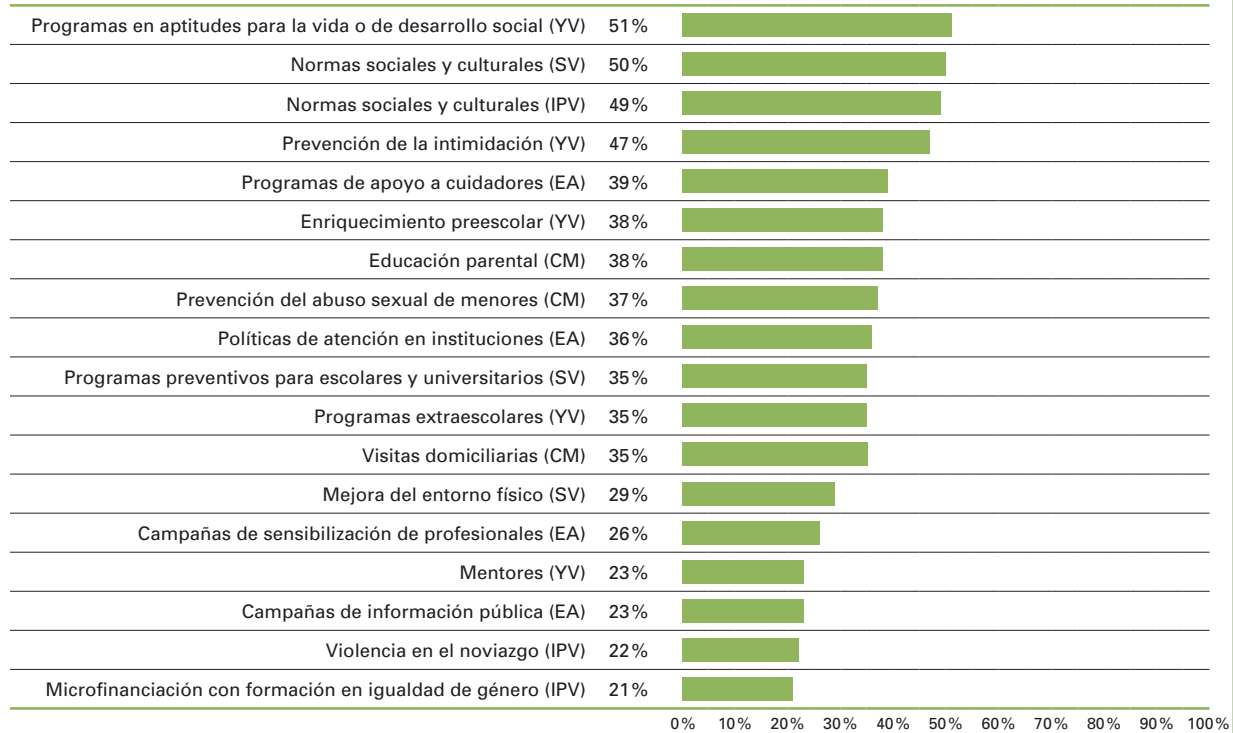
En relación con la seguridad de las mujeres y las niñas respecto a la violencia sexual y el acoso en los espacios públicos urbanos, las organizaciones de la sociedad civil y otras instancias siguen haciendo presión sobre los gobiernos. Países como Chile (2016), Perú (2015) y Portugal (2015) han aprobado leyes para penalizar el hostigamiento sexual, por ejemplo castigándolo con multas o prisión. Otros países, como Arabia Saudita y Marruecos, están discutiendo esa posibilidad (Kearl, 2016). Sin embargo, aunque penalizar esos comportamientos puede enviar un mensaje de validación para las víctimas, eso no cambiará las desiguales relaciones de poder de género que los sustentan. Por otra parte, algunos han mostrado

Tabla 1.1 Planes de acción nacionales por tipo de violencia y región de la OMS (n = 133 países que presentaron información)

Tipo de violencia	Región de África	Región de las Américas	Región del Mediterráneo Oriental	Región de Europa	Región de Asia Sudoriental	Región del Pacífico Occidental	Todos los países
Violencia armada	41%	62%	44%	32%	50%	25%	40%
Violencia de pandillas	30%	62%	44%	33%	38%	25%	37%
Violencia juvenil	41%	71%	44%	63%	38%	45%	53%
Maltrato infantil	56%	91%	69%	78%	88%	55%	71%
Violencia de pareja	63%	86%	44%	78%	75%	55%	68%
Violencia sexual	70%	86%	38%	63%	75%	60%	65%
Maltrato de personas mayores	33%	52%	50%	39%	50%	35%	41%
Plan que cubre todos los tipos de violencia	41%	76%	50%	46%	50%	50%	51%

Fuente: OMS (2014, p. 24)

**Figura 1.9 Proporción de países que informaron aplicar programas de prevención de la violencia a gran escala por tipo de programa (n = 133 países que presentaron información)**



Leyenda: CM: maltrato infantil; EA: maltrato de personas mayores; IPV: violencia en la pareja; SV: violencia sexual; YV: violencia juvenil. Si bien cada programa se muestra pertinente para un tipo particular de violencia, algunas de las estrategias enumeradas en la figura han demostrado tener efectos preventivos en varios tipos de violencia.

Fuente: OMS (2014, p. 26)

preocupación sobre el hecho de que la penalización del hostigamiento en la calle podría dar lugar a un posible abuso de la ley que penalizaría a ciertos grupos raciales minoritarios (Serrano, 2015).

### a) Europa

En los países europeos sigue prevaleciendo un enfoque centrado en la importancia de las políticas de prevención del delito, que cada vez se fijan más no solo en los delitos convencionales, sino en otros tipos de ciberdelincuencia y problemas relacionados con la trata y el tráfico ilícito de personas y las actividades terroristas. Algunos gobiernos también han cambiado el énfasis que otorgan a diferentes tipos de enfoques preventivos, mientras que los investigadores continúan analizando algunos de los resultados de la práctica sobre el terreno.

#### La REPD (EUCPN)

Tras dieciséis años de existencia, la Red Europea de Prevención de la Delincuencia (REPD) parece estar fortaleciendo su presencia y apoyo a los estados miembros de la Unión Europea. La red fue creada en

2001 como red de apoyo para los gobiernos con vistas a desarrollar políticas y prácticas de prevención del delito. Ha trabajado con un sistema de presidencia rotatoria, en común con la propia Unión Europea, de modo que a lo largo del tiempo diversos países han sido responsables de determinar los temas de las reuniones y las iniciativas.

La red ha dependido sobremanera de los recursos proporcionados por algunos países, pero pone de manifiesto la creciente expansión de la prevención del delito en toda la UE. En los últimos cinco años, la red ha trabajado en los temas escogidos por los países que la han presidido, entre ellos la violencia doméstica, la ciberdelincuencia y la trata. También se ha discutido la idea de crear un Observatorio de la Prevención de la Delincuencia (REPD, 2016). En los últimos años parece haber mejorado su financiación, y cuenta con su propia secretaría permanente. El nuevo plan quinquenal 2016-2020 muestra que la red tiene como objetivo convertirse en una organización mucho más fuerte que sea capaz de proporcionar asistencia a los países y ciudades, mantener datos e información de calidad sobre los programas de prevención y su efectividad y ayudar a establecer normas más estrictas para los programas de prevención en toda la región (REPD, 2015). Véase el recuadro 1.2.

### Recuadro 1.2 Red Europea de Prevención de la Delincuencia

La Red Europea de Prevención de la Delincuencia (REPD) fue creada en mayo de 2001 por la decisión del Consejo 2001/427/JHA con el fin de promover las actividades de prevención de la delincuencia en los Estados miembros de toda la Unión Europea y para proporcionar un medio que permitiera compartir las buenas prácticas en materia de prevención de la delincuencia, sobre todo en relación con la delincuencia «tradicional». En 2011 se dotó de una Secretaría de la Red para reforzar su perfil y aumentar su repercusión. Los objetivos de la Red son:

- a) Ser un punto de referencia para el público destinatario de la Red.
- b) Divulgar información de calidad sobre la prevención de la delincuencia.
- c) Apoyar las actividades de prevención de la delincuencia a nivel nacional y local.
- d) Contribuir a la política y la estrategia de prevención de la delincuencia de la Unión Europea y a diversos aspectos de la prevención del delito a nivel europeo en relación con las prioridades estratégicas de la UE.

El público destinatario de la red son profesionales y políticos a nivel local y nacional y organismos, organizaciones y grupos de trabajo pertinentes tanto de la Unión Europea como a nivel internacional.

Entre 2011 y 2015 la Secretaría de la REPD y la Red centraron su investigación en determinados temas elegidos por las presidencias de la REPD, en particular la violencia doméstica, la ciberdelincuencia, la victimización secundaria, la trata de personas, así como en los costos económicos de la delincuencia, el análisis costo-beneficio, el impacto del contexto en la prevención de la delincuencia y otras cuestiones teóricas sobre el concepto de la prevención de la delincuencia. Entre los desafíos a que se enfrenta la Red hay que citar los diferentes enfoques nacionales de la prevención de la delincuencia y las dificultades para evaluar la repercusión de los proyectos y el tener que trabajar con 23 idiomas diferentes.

El plan de acción actual de la REPD para 2016-2020 tiene como objetivo incrementar su visibilidad y fortalecer la Red y los métodos de trabajo, en particular sus relaciones con la Comisión Europea y las universidades. Se ha producido un debate recurrente dentro de la REPD sobre la creación de un observatorio de la prevención de la delincuencia, pero sus altos costos y la falta de una definición clara de qué función tendría dicho observatorio o cómo encajaría en las estructuras nacionales de las organizaciones de prevención de la delincuencia han hecho surgir obstáculos prácticos. Las organizaciones y los foros de prevención de la delincuencia de menor tamaño tienen altas expectativas de que la REPD se convierta en una organización que realmente pueda lograr un cambio nivel europeo en relación con la prevención de la delincuencia, sobre todo teniendo en cuenta que todos los Estados miembros están representados en su dirección. El actual programa de trabajo para el 2016 definido por el trío de la presidencia (los Países Bajos, Eslovaquia y Malta) se centrará en la delincuencia organizada junto con la ciberdelincuencia y el terrorismo, que son también las prioridades fundamentales de la Comisión Europea. Al respecto, los Países Bajos se centrarán en el tráfico ilegal de armas de fuego.

Fuente: REPD (2015, 2016)

Sin embargo, es interesante observar que en varios países europeos se han producido recientemente críticas a la utilización de determinados tipos de enfoque de la prevención del delito, en particular el control de determinadas poblaciones objetivo y el control de un comportamiento que en realidad no es delictivo. La contribución de Gorazd Mesko y sus colegas de la Universidad de Maribor en Eslovenia al final de este capítulo reflexiona sobre lo que denominan un repliegue de la utilización de la prevención social del delito en varios países de la región en los últimos años. Estos autores conjeturan que la propia REPD puede haber sido fundamental en la difusión de sistemas más «occidentales» de control social y enfoques de disuasión para la prevención de los países de Europa del Este, que tradicionalmente habían apoyado un enfoque de asistencia social a los problemas sociales

y apoyaban los programas sociales. Su contribución reflexiona sobre la importante cuestión de la gama de enfoques que se incluyen bajo el epígrafe de prevención del delito y cómo se emplean. En algunos casos, los países pueden poner mucho más énfasis en la disuasión y la acción defensiva —una cultura de control— y menos énfasis en la inclusión y el apoyo a las comunidades marginadas.

En Inglaterra y Gales, el gobierno conservador que fue reelegido en 2015 anunció su «Estrategia Moderna de Prevención del Delito» en marzo de 2016 (Home Office, 2016a). Tomando nota de la rápida caída de los delitos registrados en los últimos 20 años, el informe sugiere que esa caída es, en parte, el resultado de una legislación específica y de su ejecución (de «mano dura contra la delincuencia»), y de medidas de prevención de la

delincuencia que implican a la industria, el sector empresarial y el público en general. Entre ellas se incluyen los incentivos ofrecidos por las compañías de seguros del hogar para mejorar la seguridad en las viviendas y las mejoras de los fabricantes de automóviles que hacen que sea mucho más difícil robar coches. Pero la estrategia también sostiene que los métodos de la actividad delictiva están cambiando enormemente, pasando de los métodos tradicionales y cara a cara, hacia el robo y la extorsión por internet. Es decir, hacia actividades «sin rostro, sin contacto y a distancia» (Home Office, 2016b). La estrategia esboza una serie de iniciativas para fortalecer las competencias policiales para prevenir y detectar la ciberdelincuencia, con mayores sistemas de intercambio de información de datos y trabajando estrechamente con las empresas y la industria.

Sin embargo, la nueva estrategia es importante en el contexto de la reciente historia de la prevención de la delincuencia en Inglaterra y Gales, y el fuerte énfasis puesto desde la década de 1990 tanto en la prevención situacional del delito como en el control del comportamiento se considera molesto o «antisocial». Un ejemplo de ello es la controvertida ley de 1998 que permite emitir avisos civiles de comportamiento antisocial para comportamientos no delictivos, aprobada bajo el gobierno laborista de Tony Blair (Ashworth, 2004; Garland, 2001). La nueva estrategia sugiere que hay seis «factores clave» de la delincuencia, que se alejan de los motivos comúnmente aceptados en la actualidad referidos a las comunidades y los factores de riesgo o de la preocupación con los factores estructurales que afectan a la vida de las personas. Los factores clave enumerados son: «oportunidad, carácter, eficacia del sistema de justicia penal, beneficio, alcohol y drogas» (Home Office, 2016a, p. 6). La curiosa elección de la palabra «carácter», mientras se hace referencia a investigaciones tradicionales sobre el desarrollo relacionadas con factores individuales asociados con actividades delictivas y desviadas, tales como la consciencia de sí mismo y el autocontrol, parece contradecir gran parte del conocimiento basado en datos sobre el valor de invertir en programas de carácter social y educativo para la prevención de la delincuencia así como en los problemas de desigualdad y de malas infraestructuras urbanas. Entre otras cosas, la estrategia hace hincapié en centrarse en las personas de alto riesgo y sus familias y en los lugares de alto riesgo.

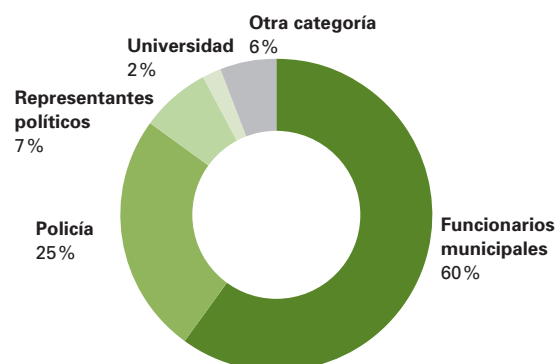
### Modelos de asociación entre la policía y la comunidad

Diversos estudios recientes sobre la prevención del delito en los países europeos se han centrado en la práctica de la creación de asociaciones para fomentar la seguridad comunitaria, algo que ha caracterizado

a las estrategias de gobierno durante al menos las últimas dos décadas. El modelo nórdico de prevención del delito, inicialmente desarrollado en las décadas de 1980 y 1990, combina la prevención situacional con políticas de bienestar social, que en Suecia se materializó en el Consejo Nacional de Prevención del Delito, Brå. Desde 2008, se ha alentado a las autoridades locales, la policía y las autoridades sociales y de bienestar a desarrollar acuerdos de cooperación de prevención del delito, lo que ha hecho que el 90 % de los municipios del país cuenten ahora con acuerdos de ese tipo (Johansson, 2014; véase también el cuarto Informe Internacional del CIPC 2014). Un estudio reciente de una red regional sueca, Regbrå, ofrece una descripción detallada de lo que hacen los 13 municipios de la región y del apoyo que les ofrece la propia red (Johansson, 2014). En la mayoría de los casos, cada municipio tiene un coordinador para la prevención del delito y una junta ejecutiva de alto nivel en la organización municipal, que tiene la responsabilidad última de las iniciativas de prevención.

La red Regbrå cuenta principalmente con representantes municipales y de la policía, investigadores universitarios y otros, pero no contaba con representantes de la sociedad civil y del sector privado (véase la figura 1.10). Los miembros de la red estaban de acuerdo en general respecto a que la prevención es un proceso cooperativo y que funcionaba bien. Sin embargo, los municipios no disponían de los recursos suficientes y carecían de la formación y las habilidades necesarias, algo que también han puesto de manifiesto otros estudios sobre la prevención de la delincuencia a nivel local (véase más adelante el caso de Victoria y Nueva Gales del Sur, en Australia). El autor da a entender que la cooperación entre todos los sectores es un aspecto muy importante de la labor de prevención local del delito, que requiere cambios en la actitud y los valores de las partes involucradas,

Figura 1.10 Integrantes de la red de prevención del delito Regbrå, Suecia<sup>16</sup>



Fuente: Johansson (2014, p. 148)

e indica que debería concederse mayor atención a la investigación y la formación. También apunta que el énfasis actual en la aplicación de los principios del mercado al sector público, como por ejemplo reducir ineficiencias y conseguir rentabilidad mediante prácticas basadas en evidencias, corre el riesgo de hacer que se rechacen importantes herramientas en la prevención del delito. Ese énfasis no tiene en cuenta el valor de los conocimientos científicos y empíricos locales y la reflexión que se deriva de la cooperación entre servicios y sectores.

Un estudio comparativo sobre los enfoques de asociación entre la policía y la comunidad en Alemania y el Reino Unido ofrece un análisis útil de las diferentes trayectorias adoptadas por los gobiernos y las organizaciones de policía en ambos países desde la década de 1990 (Frevel & Rogers, 2016). En el Reino Unido, como se mencionó anteriormente, las asociaciones para la reducción de la delincuencia fueron impulsadas por el gobierno central en 1998, el cual requirió que las autoridades de policía y las autoridades locales llevaran a cabo evaluaciones de seguridad y consultaran al público a la hora de desarrollar respuestas estratégicas. El resultado fue un fuerte foco en las intervenciones centradas en la comunidad y la participación del público. Con el actual gobierno, sin embargo, se ha reducido la financiación y hay expectativas de que la policía vuelva a su «papel central» de lucha contra la delincuencia, dejando a los nuevos Comisarios de Policía y Delincuencia civiles como enlace con la comunidad y los voluntarios civiles.<sup>17</sup>

En Alemania, en la década de 1990, los gobiernos federal y estatales consideraron la posibilidad de implantar los Consejos municipales de prevención del delito que se habían creado en Dinamarca y Suecia. Dada la estructura federal de Alemania, el gobierno federal propuso un enfoque más abierto, recomendando que los Consejos de Prevención del Delito y las posteriores Asociaciones de Orden Público se establecieran a nivel local, lo que parecía encajar en diferentes contextos<sup>18</sup>. El resultado ha sido que los consejos y asociaciones alemanes trabajan de muy diversas maneras, cuentan con asociados diversos y ven su papel de formas diferentes. En su mayor parte los dirige la policía, y las autoridades locales desempeñan una función menos directiva. Hay tendencia a usarlos como vehículos para la planificación y organización policiales. A diferencia de los consejos del Reino Unido, se llevan a cabo muy pocas consultas públicas y los ciudadanos y las comunidades locales no tienen ningún papel formal (Frevel & Rogers, 2016).

## b) Evolución en América Latina y el Caribe

En América Latina y el Caribe, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) continúa apoyando la prevención del delito a través de su Iniciativa de Seguridad Ciudadana, que está en marcha desde 2012 y concede subvenciones para el desarrollo de proyectos. Se trata de un programa con un fuerte foco en la prevención social del delito, en particular entre los grupos más vulnerables, a saber, los jóvenes en situación de riesgo y las mujeres. También apoya proyectos sobre el papel de la policía en la prevención, especialmente la policía comunitaria, y sobre el fortalecimiento de la capacidad institucional. El recuadro 1.3 proporciona una descripción más detallada de la Iniciativa de Seguridad Ciudadana (2009)

Los planes futuros para el programa siguen centrándose en esas áreas, pero con un mayor énfasis en la delincuencia en los espacios urbanos y el papel de la tecnología en el ámbito policial. En general, el BID se ocupa especialmente de ayudar a mejorar la recolección y análisis de datos en toda la región y la medición de la delincuencia y su impacto, como los costos de la delincuencia y la evaluación de programas (Jaitman & Guerrero Compeán, 2015). Ya se han publicado algunas de las conclusiones de los estudios innovadores recientes sobre los costos de la delincuencia en la región (Jaitman, 2015). El BID insta además al desarrollo continuo de observatorios de la delincuencia y los problemas sociales de la región, algo que el CIPC sigue apoyando, con su 5ª Conferencia Internacional de Observatorios, organizado en Ciudad de México en noviembre de 2015<sup>20</sup>. En la contribución de Hugo Acero en el capítulo 3 de este informe se analizan algunas de esas cuestiones con más detalle.

Por su parte, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha publicado, en colaboración con la OMS, el *Informe sobre la situación de la prevención de la violencia en la región de las Américas 2014* (OPS, 2016). Al igual que apuntaban las conclusiones del Informe Mundial de la OMS, este informe indica que 16 de los 21 países de la región han desarrollado planes de acción nacionales en materia de violencia, pero muchos aún no recogen datos que les permitan basar sus políticas en pruebas sólidas. Además, «menos de la mitad de los países encuestados aplican medidas de política nacional social y educativa para mitigar los factores de riesgo de la violencia» (2016, p. 4).

Un desarrollo innovador, diseñado para aumentar la transparencia y el conocimiento acerca de los proyectos recientes y actuales en la región, es el *Citizen Security Dashboard*, una herramienta accesible de mapeo<sup>21</sup>. Ha sido desarrollado por el BID y el Instituto Igarapé de Brasil, y documenta más de 1350 intervenciones de seguridad ciudadana que se han llevado a cabo en 20 países en la región desde finales de 1990

### Recuadro 1.3 Banco Interamericano de Desarrollo. Iniciativa de Seguridad Ciudadana<sup>19</sup>

«El concepto de seguridad ciudadana comenzó a ganar relevancia en la región durante los años noventa, momento de transición hacia la democracia de numerosos países latinoamericanos. Se consideraba una alternativa al concepto de seguridad pública. El término originalmente se refería a la seguridad física de las personas y los bienes, pero se ido convirtiendo cada vez más en un sinónimo de actividades que buscan también abordar las cuestiones interrelacionadas de la reducción del delito y la violencia, la mejora de la seguridad de los ciudadanos y el aumento de un sentimiento de ciudadanía. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2009) afirma que la seguridad ciudadana implica “esos derechos a los que todos los miembros de una sociedad tienen derecho, de manera que puedan vivir su vida cotidiana con el menor riesgo posible a su seguridad personal, sus derechos ciudadanos y su derecho al uso y goce de sus bienes; por otro lado, los problemas de seguridad ciudadana se producen cuando un Estado no logra, ya sea en su totalidad o en parte, cumplir su función de proporcionar protección contra la delincuencia y la violencia social y estos se convierten en un problema generalizado, lo que significa que se ha roto la relación básica entre los gobernantes y los gobernados.”» (Jaitman & Guerrero Compeán, 2015, p. 4)

«[...]el grupo de proyectos de seguridad ciudadana y justicia apoya los esfuerzos de los países miembros para luchar contra la delincuencia y la violencia desde una perspectiva de desarrollo, de conformidad con el mandato del BID. Se ha enmarcado su trabajo en torno a la seguridad ciudadana, estableciendo Directrices Operativas para el Diseño y la Ejecución de Programas en el Ámbito de la Coexistencia Cívica y la Seguridad Pública y Directrices Operativas para Sistemas de Administración de Justicia más Eficaces (IDB, 2012a). El Documento Marco de Seguridad Ciudadana y del Sector de Justicia (IDB, 2014b) ilustra el grado en que el Banco apoya la prevención de la delincuencia y la violencia e identifica cuatro áreas que guían la labor de la institución sobre el tema:

1. Prevención social de la delincuencia y la violencia. El BID apoya intervenciones sociales que mitiguen los factores de riesgo que aumentan la vulnerabilidad de los jóvenes a exhibir un comportamiento violento y delictivo. Entre las intervenciones sociales se incluyen la prevención de la violencia doméstica de los padres hacia los hijos (transmisión intergeneracional de comportamientos violentos) y contra las mujeres, así como las políticas de prevención situacional que buscan reducir las oportunidades de caer en un comportamiento delictivo o violento que se derivan de factores ambientales.
2. Estrategias policiales para prevenir la delincuencia. El BID apoya a la policía como un agente fundamental responsable de la implementación de estrategias para prevenir el delito y la violencia y detectar posibles oportunidades delictivas antes de que se produzcan, por ejemplo mediante la policía comunitaria.
3. Justicia penal eficaz y oportuna. El BID brinda apoyo al sistema judicial (tribunales, fiscalía) para prevenir el delito y la violencia mediante la detección, enjuiciamiento y condena de los delincuentes, y al sistema penitenciario para mejorar la oferta y cobertura de los programas de rehabilitación para los delincuentes.
4. Coordinación institucional para la gobernanza de la seguridad ciudadana. El BID apoya el desarrollo de la capacidad institucional para mejorar la eficacia y eficiencia del Estado para prevenir el delito y la violencia mediante el aumento de las capacidades de formulación de políticas y la promoción de políticas basadas en hechos a nivel nacional y local, con el fin de mejorar la toma de decisiones, agilizar la coordinación intersectorial y optimizar la aplicación de intervenciones en el sector.» (Jaitman & Guerrero Compeán, 2015, p. 9)

Fuente: Jaitman & Guerrero Compeán (2015, p. 4, 9)

(Alvarado, Muggah, & Aguirre, 2015). Entre las tendencias que identifica este mapeo, se encuentran la fuerte concentración de las intervenciones de seguridad ciudadana en los países con los niveles más altos de violencia, especialmente, Brasil, Colombia, México y algunos de América Central; una mayor atención a las intervenciones a nivel nacional más bien que a nivel municipal; y un enfoque en la prevención de delitos comunes (tradicionales) y la delincuencia juvenil. Además, esta herramienta permite que los usuarios

realicen un seguimiento de los efectos positivos de las iniciativas. Sin embargo, la evaluación preliminar sugiere que muy pocos programas han sido evaluados de forma consistente, lo que subraya nuevamente la falta de atención a la recopilación de datos y la evaluación.

Habida cuenta de que la violencia de las pandillas es uno de los principales factores que contribuye a las altas tasas de homicidios en América Latina y el

Caribe, se sigue discutiendo el valor de la negociación de treguas entre pandillas llevada a cabo entre los gobiernos y miembros de esas pandillas (Kan, 2014; Muggah, Carpenter, & McDougal, 2013). Si bien parece que los niveles de homicidios disminuyen cuando se acuerda una tregua entre el gobierno y las pandillas, esas treguas acaban rompiéndose con facilidad y duran poco. Algo que también puede beneficiar a las pandillas y a las redes de delincuencia organizada es que los gobiernos sean débiles y se muestren incapaces de responder a la actividad criminal. Robert Muggah y sus colegas sostienen que, aunque existen muchas diferencias entre los contextos nacionales de las treguas entre pandillas de América Central, Brasil o EE.UU, estas en general no logran hacer frente a las causas subyacentes de la formación de las pandillas, como el desempleo y la marginalidad. Los autores indican que las treguas entre pandillas serían más eficaces si se combinaran con procesos de mediación y pacificación, tales como los que se utilizan para poner fin a las guerras civiles, junto a cambios estructurales que aborden las causas subyacentes de la formación de pandillas.

### c) África

El Programa Ciudades más Seguras de ONU-Hábitat fue creado hace 20 años, en 1996, en la reunión Hábitat II celebrada en Estambul, a petición del foro de alcaldes africanos. Desde ese momento, el Programa Ciudades más Seguras ha trabajado con muchos alcaldes africanos para ayudarles a establecer estrategias de prevención del delito y poner en práctica las directrices internacionales en materia de prevención de la delincuencia urbana. Sin embargo, durante ese periodo también han continuado la urbanización y la rápida expansión de los asentamientos informales en muchas ciudades africanas. Los niveles de delincuencia, violencia e inseguridad siguen suponiendo un desafío. Actualmente, África es la región menos urbanizada del mundo, pero, junto con Asia, es allí donde el proceso de urbanización es más rápido. Se calcula que para el año 2050 la población mundial aumentará en más de dos tercios, y casi el 90% de ese aumento se concentrará en las ciudades de África y Asia (Naciones Unidas, 2014, p. 12). Ese hecho subraya la importancia de desarrollar programas y políticas mucho más fuertes e inclusivos que promuevan la seguridad en las ciudades africanas para todos sus habitantes.

En previsión de tal evolución, a finales de junio de 2016, se celebró en la ciudad sudafricana de Durban una gran conferencia para conmemorar el Programa Ciudades más Seguras. La Conferencia Mundial Africities 2016 puso de relieve los desafíos y logros de dicho programa y trabajó para elaborar una nueva visión para el futuro. Allí se presentó asimismo el

*Foro Africano para la Seguridad Urbana (AFUS)*, con una secretaría permanente con sede en Durban, en reconocimiento del compromiso de larga data de esa ciudad en la mejora de la seguridad urbana. El AFUS trabajará en asociación con la Unión Africana para llevar a la práctica los ODS. En la conferencia se creó una base de datos de la red de ciudades y organizaciones de la sociedad civil que trabajan para lograr ciudades más seguras, y se espera que el Instituto Africano de Aprendizaje creará un Centro de excelencia para coordinar un mejor conocimiento y un aprendizaje basado en datos acerca de la seguridad urbana. Además, en 2015 la Unión Africana presentó también su Visión África 2063 (véase el capítulo 2).

La contribución de Bernardo Pérez Salazar al final del capítulo reflexiona sobre algunos de los desafíos a que se enfrentan las ciudades de gran crecimiento en el sur de África y en otros lugares, y sobre el desarrollo de modelos de gobernanza «híbrida». Estos están emergiendo rápidamente en las ciudades, a medida que el modelo tradicional de gobernanza centrada en el Estado se ve sometido a una creciente presión debido al exponencial crecimiento urbano.

### d) Asia y el Pacífico

En Australia, la prevención del delito es principalmente una responsabilidad de los gobiernos estatales y locales, y se han llevado a cabo diversos estudios recientes sobre la evolución en varios niveles. Un estudio realizado en el estado de Nueva Gales del Sur ha destacado los cambios en la forma en que el actual gobierno del Estado entiende la prevención del delito (Shepherdson, Clancey, Lee, & Crofts, 2014). Las entrevistas llevadas a cabo con responsables de los gobiernos locales que se ocupan de la seguridad comunitaria indican que la visión del gobierno del estado sobre la prevención, tal como quedó plasmado en sus planes de 2013, se centra casi exclusivamente en los enfoques de prevención situacional, y especialmente en la respuesta a los grafiteros locales. Eso está en contraste con el énfasis en el desarrollo de las comunidades aborígenes y minoritarias, los programas de apoyo parental y el desarrollo de los jóvenes, que han constituido la base de la política de prevención del delito en el estado desde la década de 1990. También dan cuenta de una transferencia de los costos desde el Estado a las autoridades locales, pues al parecer el Estado espera que los municipios actúen en cuestiones de seguridad sin proporcionar recursos. Además, fue difícil acceder a datos estatales sobre evaluaciones de seguridad local. El estado espera también de los responsables de seguridad comunitaria que se encarguen de una pesada carga administrativa, que además no estaba relacionada con su principal función en la seguridad comunitaria.

«En Australia, “[...] los gobiernos locales siguen desempeñando un papel clave en las actividades de prevención del delito y seguridad comunitaria desde hace más de un cuarto de siglo”.»<sup>22</sup>

Un detallado estudio llevado a cabo en el estado australiano de Victoria pone de manifiesto cómo perciben los municipios su propio papel (Homel & Fuller, 2015). Tal como señalan los autores, mientras que los municipios han estado involucrados en la prevención durante los últimos 25 años, es poco lo que se sabe sobre lo que hacen los gobiernos locales y cómo ven su papel. Como parte de un análisis parlamentario estatal en torno a las drogas y la prevención del delito, todos los gobiernos locales de Victoria respondieron a una encuesta para valorar los enfoques locales de prevención del delito y seguridad comunitaria.

Sobre la base de una encuesta desarrollada originalmente por el CIPC<sup>23</sup>, se preguntó a 76 gobiernos locales sobre los tipos de problemas a que se enfrentan, sus procesos de planificación, los tipos de programas creados y sus procedimientos de evaluación y valoración. La mayoría de autoridades locales identificaron los problemas relacionados con el alcohol y la violencia familiar y doméstica como los más comunes (81 %), pero pocas han puesto en marcha programas para combatirlos. La mayoría de los programas se centran en asociaciones de seguridad comunitaria con otras partes interesadas. También resultó interesante averiguar que casi todas las autoridades locales *siguen viendo* la prevención del delito como una responsabilidad de organismos especializados —como la policía o las autoridades sanitarias—, una visión que precedió a la aparición de la prevención del delito como una alternativa a la justicia y la aplicación de la ley. Sin embargo, la mayoría de los programas puestos en marcha apunta un énfasis en los factores sociales y de riesgo subyacentes que conducen a la delincuencia y la victimización (Homel & Fuller, 2015, p. 6).

También quedó patente que muchas autoridades locales se sentían mal preparadas para tomar decisiones bien informadas sobre el desarrollo de programas, tanto en términos de falta de fondos como de los conocimientos y habilidades necesarios. Además, solo un tercio había desarrollado un plan estratégico basado en consultas y análisis de datos. Resultaba claro que las autoridades que habían desarrollado un plan estratégico podían establecer programas más personalizados. Por último, solo el 12 % de las autoridades locales había llevado a cabo algún tipo de evaluación. Tal como subrayan los autores, habida cuenta de que Australia es uno de los países más urbanizados del mundo, los gobiernos locales deben recibir un reconocimiento y un apoyo mucho mayores para su papel en la prevención del delito, tanto desde el punto de vista de los recursos como para el desarrollo de su capacidad y experiencia (Homel & Fuller, 2015, p. 11).

En cuanto a fomentar una mayor *evaluación de proyectos de prevención del delito*, Anthony Morgan ofrece un rico debate sobre los beneficios de las asociaciones entre investigadores y especialistas (Morgan, 2014). Sobre la base de una serie de evaluaciones realizadas por el Instituto Australiano de Criminología, sostiene que pueden resultar muy beneficiosas, a lo largo del proyecto, las asociaciones en que participan especialistas y desarrolladores de programas. Ellos ayudan a diseñar indicadores y una evaluación de mayor calidad, tales como el uso de diseños cuasiexperimentales y la recolección de datos pertinentes, para garantizar que los resultados sean significativos y que las recomendaciones sean útiles y relevantes para proyectar o mejorar las políticas. Mientras que los gobiernos requieren cada vez más que se evalúen los proyectos de prevención que financian, hay una tendencia a seguir exigiendo una evaluación externa «objetiva e imparcial» con el fin de evitar sesgos. Su conclusión es que en los proyectos de prevención del delito, los beneficios de una estrecha colaboración entre los evaluadores y los especialistas son mayores que las posibilidades de que se dé un sesgo.

## Debates y avances recientes en la prevención del delito basada en el conocimiento

### a) Ciudades frágiles y ciudades inteligentes

Como se verá en el capítulo 2 con más detalle, hay dos conceptos que atraen cada vez mayor atención a nivel internacional: las ciudades frágiles (*fragile cities*) y las ciudades inteligentes (*smart cities*). Se consideran ciudades frágiles a las ciudades con estructuras de gobernanza débiles y altos niveles de desigualdad y violencia, que tienden a estar situadas en el Sur Global. Ese concepto, que guarda muchos paralelismos con la prevención del delito desde el punto de vista del análisis de los factores causales que generan la delincuencia y la violencia en las zonas urbanas, ha surgido a partir de una perspectiva de desarrollo<sup>24</sup>. Parte de la explicación para usar ese término apunta a la preocupación de que las cuestiones de la violencia y la seguridad han estado dominadas por estudios y prácticas de los países del norte y desarrollados, y que el conocimiento y los intercambios Sur-Sur pueden ser más significativos. Sin embargo, tal como se ha visto en el trabajo de la UNODC, el Programa Ciudades más Seguras de ONU-Hábitat, el Banco Mundial y el BID, una parte considerable de las medidas innovadoras y eficaces de prevención del delito ha tenido lugar en los países de ingresos medios y bajos, y en países del Sur, como Colombia y Brasil. El trabajo sobre el concepto de ciudades inteligentes también se está promoviendo con el objetivo de ayudar a

los gobiernos de las ciudades a utilizar los avances técnicos para planificar ciudades seguras y sostenibles. El trabajo de la City Leadership Initiative de la University College de Londres, por ejemplo, responde a muchas de las preocupaciones planteadas por las personas que trabajan para fortalecer la gobernabilidad de las ciudades<sup>25</sup>.

### b) Los beneficios del apoyo familiar para la prevención del delito

«Para cerrar la brecha significativa entre necesidades y recursos con el fin de reducir la delincuencia juvenil, o más en general para mejorar la vida de los niños y adolescentes, se necesita tener en cuenta todo el sistema de desarrollo, las instituciones y los acuerdos sociales, y no solo las deficiencias de los individuos<sup>26</sup>.»

Los últimos hallazgos del inspirador proyecto *Pathways to Prevention Project* (Proyecto de Vías hacia la Prevención), un estudio longitudinal creado en Queensland, Australia, en 2002, refuerzan el valor de la intervención temprana y los enfoques de desarrollo para la prevención (Homel, Freiberg, Branch, & Le, 2015)<sup>27</sup>. Esta investigación-acción se puso en marcha en una zona muy desfavorecida de Brisbane, con una tasa de delincuencia juvenil ocho veces superior a la de la ciudad en su conjunto, y estuvo operativo durante 10 años, hasta 2011. El objetivo general del proyecto fue evaluar el impacto de la participación en el apoyo familiar y de los programas con una oferta especial desde la enseñanza preescolar para las familias y el comportamiento y el bienestar de los niños con el paso del tiempo. Otras conclusiones previas de ese proyecto mostraron que la combinación de programas familiares y preescolares resultaba eficaz, dando lugar a una mejora del comportamiento al final de la etapa preescolar, pero también que ambos enfoques serán efectivos por separado.

Al volver analizar los datos de casi 5000 niños, los autores descubrieron que el apoyo familiar no solo reduce por sí solo los problemas de conducta de los niños en la escuela, sino también que una participación modesta con un máximo de 10 contactos con las familias a lo largo de dos o tres meses tenía una gran repercusión. Afectaba de manera significativa al comportamiento de los niños en la escuela, tanto desde el punto de vista de las relaciones sociales, como de la capacidad de autorregulación (Homel, Freiberg, Branch, & Le, 2015, p. 8). Los autores subrayan que esas conclusiones son importantes, lo que demuestra que un mínimo apoyo de las familias es una forma de prevención del delito con una alta relación costo-beneficio, que tiene repercusiones considerables para las escuelas y su personal. Así ha sucedido también en los casos de tendencia creciente

del uso de la exclusión y la suspensión escolar para abordar los comportamientos perturbadores. Tal como señalan estos autores, «las políticas disciplinarias de las escuelas raramente reconocen el papel central de las circunstancias familiares para los problemas de comportamiento de los niños [...], sin prestar apoyo a los padres a hacer frente a los desafíos de la pobreza, la violencia familiar, el ser una familia monoparental, de inmigrantes recientes, etc.» (Homel et al. 2015, p. 8).

La importancia de invertir en el apoyo a las familias en situación de riesgo también ha sido un aspecto destacado por un estudio realizado en Ciudad de México. Los investigadores Carlos Vilalta y Robert Muggah probaron la aplicabilidad de las explicaciones norteamericanas para la distribución de los patrones delictivos en la ciudad: la teoría de la desorganización social y la de la anomia institucional (Vilalta & Muggah, 2016). Concluyeron que ambas explicaciones tenían cierta aplicabilidad, y en particular constataron que las áreas con altos índices de hogares encabezados por mujeres tienden a tener altos índices de delincuencia. En lugar de aumentar la vigilancia en esas áreas, los autores hacen hincapié en la necesidad de un desarrollo social focalizado y de contar con programas sociales y educativos que apoyen a las familias y los niños de esas áreas.

En Canadá, los primeros resultados de una serie de programas de prevención dirigidos a jóvenes de entre 12 y 17 años apuntan también resultados prometedores (Laliberté, Rosario, Léonard, Smith-Moncrieffe, & Warner, 2014). Se examinaron once programas prometedores o modelo que fueron financiados por el Centro Nacional para la Prevención del Delito (NCPC). Había desde programas dirigidos a problemas escolares, comportamiento agresivo, habilidades personales y sociales o abuso de sustancias. En general, la mayoría de los programas mostraron un impacto positivo sobre el comportamiento de los jóvenes que participaron.

Otro informe canadiense examina la ejecución de proyectos de prevención del delito a partir de un análisis externo de 71 proyectos financiados por el Centro Nacional de Prevención de la Criminalidad (Currie & Roberts, 2015). Actualmente se reconoce que la manera en que se aplica es algo tan importante como el propio contenido de un programa. Incluso un programa bien evaluado y probado es probable que no sea eficaz si existen problemas considerables de aplicación<sup>28</sup>. Los investigadores hallaron, como cabía esperar, que más de un tercio de los proyectos experimentaron algún tipo de problema en la ejecución, tales como:

- gestión de datos (42 %),
- captación y remisión de los participantes (42 %),
- creación de asociaciones (38 %),

- problemas de gestión (37%),
- contenido del programa (35%),
- rotación del personal (34%),
- compromiso de los participantes (31%), y
- planificación (30%).

El informe señaló que entre las estrategias eficaces de aplicación se incluye la inversión de un tiempo considerable en la planificación de todos los aspectos del proyecto y sus objetivos. También se vio que el aumento de la participación de los padres en los proyectos que trabajan con jóvenes y niños es muy beneficioso para los resultados de esos proyectos. El NCPC publicó en 2014 una guía titulada *Guide to the implementation of evidence-based programs: What do we know so far?*

### c) Relaciones entre la policía y la comunidad y justicia procesal

«Se pueden atrapar más moscas con miel que con vinagre<sup>29</sup>.»

En 2014, el último Informe Internacional analizó algunas de las repercusiones globales de la disminución de los niveles de delincuencia y de la recesión económica sobre la prevención del delito. También indicaba que en varios países los recortes de los servicios públicos habían conllevado una reducción de los presupuestos policiales y de los organismos sociales y de bienestar que proporcionan muchos de los servicios de apoyo para las familias y las comunidades desfavorecidas. También era motivo de preocupación el impacto que pudiera acarrear sobre la policía comunitaria y los sistemas de apoyo ciudadanía-policía.

La policía comunitaria continua siendo un aspecto central de la mayoría de los programas municipales de prevención del delito, pese a ciertos problemas derivados de la reducción de los presupuestos municipales. En los últimos años se ha otorgado una importancia creciente a concentrar la vigilancia policial en lugares o áreas específicos para mantener el control y prevenir la delincuencia dado que la delincuencia tiende a ocurrir en lugares definidos en las ciudades, lugares como los «puntos calientes» de la delincuencia, por ejemplo. Una de las preocupaciones al respecto es que podría ser mal utilizada y generar un resentimiento entre las comunidades locales, que legítimamente podría sentir como algo injusto que la policía se centre en ellos o que lo haga basándose en perfiles raciales (p. ej., Sweeten, 2016; Wästerfors & Burcar, 2014).

Dos estudios recientes han examinado en qué medida la actividad policial llevada a cabo de manera justa y respetuosa para con los vecinos es eficaz para reducir la delincuencia y los desórdenes en esas áreas (Gill, Weisburd, Telep, Vitter, & Bennett, 2014; Higginson

& Mazerolle, 2014). El primer estudio examinó unos 25 informes para observar la repercusión de la actividad de la policía comunitaria en los Estados Unidos. Los autores percibieron que, en general, la policía comunitaria tuvo un efecto positivo en la satisfacción de los ciudadanos y la confianza en la policía, y en su percepción de los desórdenes en los barrios. Sin embargo, aunque se observaron algunas reducciones en los niveles reales de delincuencia, no eran lo suficientemente altas para considerarse significativas.

En el segundo estudio, Higginson y Mazerolle llevaron a cabo una revisión sistemática de 33 proyectos de diversos países, fijándose en lo que denominaron «legitimidad de la vigilancia policial concentrada en un espacio». Los proyectos se habían llevado a cabo entre 1980 y 2012 y todos ellos involucraban algún intento de mejorar la percepción de la legitimidad de la policía entre los ciudadanos y utilizaban aspectos de lo que se conoce como *justicia procesal*<sup>30</sup>. Eran proyectos en que al interactuar con los ciudadanos utilizaban una de estas cuatro estrategias clave: participación ciudadana; neutralidad en sus encuentros con los vecinos; comunicar «dignidad y respeto hacia los ciudadanos»; o que la policía presentara razones dignas de confianza.

«Pese a que el enfoque dominante para hacer frente a los problemas sociales ha sido intervenir sobre las personas, la investigación examina cada vez más las intervenciones a nivel de barrio. Los resultados también se hacen eco de las recomendaciones de otros autores para investigar y llevar a cabo investigaciones a nivel comunitario, municipal y estructural, que puedan traducirse en políticas en múltiples niveles» (Medina, 2015, p. 93).

Todos los estudios examinados utilizaron modelos experimentales o cuasiexperimentales que permitían medir el impacto de la actividad policial en relación con los niveles de delincuencia. Los autores observaron que se produjo una reducción significativa de los delitos graves, así como de los niveles de delincuencia total en las áreas de influencia de los proyectos, y sostienen que los individuos que reciben un trato adecuado por parte de la policía son más propensos a cooperar y a cambiar su comportamiento. Teniendo en cuenta que entre los programas analizados había diversos tipos de intervenciones, los autores indican que la legitimidad de la interacción con los ciudadanos puede ser más importante para ayudar a prevenir o reducir la delincuencia que el programa en sí. También subrayan la importancia de aumentar la formación de la policía para reforzar los aspectos procedimentales relacionados con su cultura y su labor.

Otro estudio sobre la relación entre el capital social en los barrios y la victimización por armas de fuego en la ciudad estadounidense de Filadelfia puso de

manifiesto que unos buenos niveles de confianza iban de la mano de niveles inferiores de violencia posterior en el tiempo (Medina, 2015). El autor hace eco del trabajo de investigadores como Robert Sampson (2012), que demuestran la importancia de los barrios y de la calidad de su capital social en relación con la delincuencia y la victimización, así como la necesidad de llevar a cabo una política que se centre en múltiples niveles.

#### d) ¿Desventajas de la prevención del delito?

Si bien es importante discutir las buenas prácticas y los resultados positivos de las iniciativas de prevención del delito, no menos importante es tener en cuenta los resultados negativos y las críticas de algunos aspectos de la práctica de la prevención del delito. Diversos estudios recientes analizan aspectos de esta cuestión, reconociendo lo asentado de la prevención del delito como alternativa aceptada al uso del sistema de justicia penal para impedir o reprimir la delincuencia.

En un análisis de las alianzas de «coproducción» entre la policía y la comunidad en los Estados Unidos, Brewer y Grabosky (2014) examinan las ventajas y desventajas de una de las estrategias más comunes de prevención local del delito. La «coproducción» de la seguridad comunitaria y la prevención, con el apoyo de organizaciones locales de la sociedad civil, individuos y empresas para colaborar con la policía, ha sido una característica central de las estrategias locales y de programas como Neighbourhood Watch o Crime Stopper desde hace al menos 30 años. Esto se ha debido en parte al hecho de que los gobiernos de diversos países reconocieron que la policía y los sistemas de justicia penal no podían por sí solos prevenir la delincuencia. En términos académicos eso dio lugar a la noción de «responsabilización» de los ciudadanos y la sociedad civil para ayudar a reducir la delincuencia, una responsabilidad que no se atribuía ya solo al Estado.

Los autores señalan que en algunas ciudades estadounidenses han surgido no solo grupos de vigilancia de barrios, sino nuevos grupos de vigilantes clandestinos que intentan asumir funciones policiales, al tiempo que actualmente se recurre a guardias privados de seguridad mucho más que antes. También aducen que los programas de policía-ciudadanía no deben sobrepasar el punto óptimo en que la participación ciudadana es deseable. Pasado ese punto, se convierte en una acción que pone en peligro la privacidad o los derechos de los grupos minoritarios. Tal como apuntan, la coproducción entre la policía y la ciudadanía «debe utilizarse como un instrumento para impulsar la cohesión social, no para fomentar la división» (Brewer & Grabosky, 2014, p. 143). Aunque se ha visto

que la gran mayoría de los sistemas de vigilancia de la vecindad son eficaces y realizan funciones legítimas en la reducción de la delincuencia, ellos dan a entender que hay un «lado oscuro» de la coproducción. En algunos casos se observó un aumento del miedo a la delincuencia debido a los programas de vigilancia de la vecindad, o que los ciudadanos implicados se sentían fortalecidos o animados a crear divisiones entre los residentes, con una distinción entre «nosotros» y «ellos» (2014, p. 148). El asesinato de Trayvon Martin en Florida en 2012 por un coordinador de vigilancia vecinal representa lo esencial del «lado oscuro» de la participación de los ciudadanos en actividades policiales, y subraya la importancia de poner gran atención en la elección, formación y el despliegue de los civiles por parte de la policía.

Otra de las preocupaciones acerca de la práctica de la prevención del delito está relacionada con el hincapié que se ha hecho en los enfoques basados en la evidencia, sin tener en cuenta los efectos que pueden tener más allá de reducir la delincuencia. Una de las iniciativas más famosas en los «puntos calientes» fue la política de «parar, interrogar y cachear», aplicada por el Departamento de Policía de Nueva York desde la década de 1990. Esta iniciativa ha sido duramente criticada por emplear perfiles raciales, dado que la mayoría de las personas detenidas pertenecían a minorías (Sweeten, 2016). Esa iniciativa acabó por fin tras un fallo de la Corte Suprema de Estados Unidos en 2013, según el cual violaba los derechos constitucionales de las minorías. En un nuevo análisis de los datos de Nueva York sobre la política de «parar y cachear», David Weisburd y sus colegas informan que tenía «un efecto disuasorio significativo aunque modesto sobre la delincuencia», y apuntaban que esas técnicas podían considerarse eficaces en la reducción de la delincuencia (Weisburd, Wooditch, Weisburd, & Yang, 2016, p. 31). En respuesta a su investigación, Sweeten (2016) sostiene que, aunque reconocen la inconstitucionalidad de las políticas de parar y inspeccionar, los autores siguen centrándose en su eficacia, no en si es procesalmente justa. En opinión de Seeten, el hecho de que tales enfoques puedan alienar a muchos jóvenes y barrios es más importante que las cuestiones sobre su eficacia.

Otros dos artículos recientes analizan preocupaciones similares, aunque más amplias, sobre los peligros de la mala aplicación por parte de los gobiernos de ciertas visiones de la prevención (Peeters, 2015; van Houdt & Schinkel, 2014). Ambos artículos basan sus argumentos en el ejemplo del desarrollo de la política de prevención del delito de los Países Bajos desde mediados de la década de 1980. Se basan sobre todo en críticas británicas y estadounidenses, y nuevamente en la idea de la «responsabilización» de los ciudadanos y la focalización en los individuos de riesgo. En ambos casos, llegan a la conclusión de que

los barrios y las familias de inmigrantes han sido los más perseguidos por las políticas e intervenciones de prevención. En cuanto a las críticas académicas, su análisis es interesante para mostrar de qué manera, en su opinión, se han desarrollado las estrategias de prevención del delito en los Países Bajos y cómo se han aplicado a nivel local en ciudades como Rotterdam. Sin embargo, a diferencia de algunas de las investigaciones antes mencionadas, no analizan qué estrategias alternativas podrían usarse para garantizar que la intervención policial o social no se centre injustamente en grupos minoritarios, y de qué manera se puede apoyar y fortalecer las redes sociales de las comunidades y mantener la seguridad comunitaria.

## Conclusiones

En la mayoría de las regiones del mundo se mantiene la tendencia de disminución de la delincuencia tradicional y la violencia, ya observada en el último Informe Internacional de 2014. También parecen haber disminuido los niveles de violencia en muchas grandes ciudades. Las explicaciones para ello van desde una buena gobernanza, la eficacia de la prevención de la delincuencia y los sistemas de justicia o la mejora del diseño de las políticas, hasta la aparición generalizada de la ciberdelincuencia, con el robo, el fraude y la explotación por internet. Sin embargo, esa disminución de la delincuencia no se ha dado en algunos países de América Latina, América Central y el Caribe, donde durante la última década han aumentado los niveles de violencia y, en algunos casos, los hurtos y robos. Aunque persisten grandes diferencias entre países y regiones en las tasas de delincuencia y violencia, hay una forma de violencia que se mantiene persistentemente en todas las regiones: la violencia de pareja contra las mujeres.

También sigue siendo motivo de preocupación el mantenimiento de ciertas tendencias mundiales, como los altos niveles de migración, debidos en buena medida a los conflictos, la corrupción y la trata de personas y la delincuencia organizada transnacional, así como a los actos terroristas. Es probable que sigan teniendo repercusiones negativas sobre la percepción de seguridad y podrían agravar aún más el racismo y la intolerancia en las ciudades y los barrios. Eso plantea un reto considerable para los gobiernos a todos los niveles, especialmente para los gobiernos locales.

Se ha producido una notable afirmación de la importancia de la prevención, con hitos como la adopción en 2015 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; en 2016, se celebró la primera sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas que adopta un enfoque preventivo respecto a las drogas, en sustitución de la costosísima «guerra contra las drogas», en vigor

desde hace décadas; y la adopción de la Nueva Agenda Urbana en Hábitat III en 2016, con su fuerte centro de atención en ciudades seguras y sostenibles. Además, la Organización Mundial de la Salud ha examinado el progreso a nivel mundial en la adopción de su enfoque de salud pública para la prevención de la violencia, viendo que muchos países han creado estrategias nacionales para prevenir la violencia, aunque su aplicación va muy por detrás.

En algunos países, hace ya más de un cuarto de siglo que se están aplicando prácticas de prevención del delito que incorporan normas y estándares internacionales, lo cual supone una oportunidad para llevar a cabo revisiones a gran escala y a largo plazo sobre determinados aspectos de la prevención de la delincuencia. Esto habría de incluir una revisión del desarrollo de las estrategias nacionales, de las acciones locales de seguridad comunitaria, de policía comunitaria y de asociaciones entre la policía y la comunidad, proporcionando una información valiosa para los responsables de las políticas, los especialistas y los investigadores con el fin de entender los aspectos beneficiosos y negativos de ciertos programas de prevención de la delincuencia. También se subraya la importancia de la formación y los recursos para hacer que los programas y las iniciativas sean inclusivos y que se respeten los derechos humanos.

El trabajo sobre la prevención del delito sigue ampliándose en todas las regiones, pero está claro que, en general, los gobiernos de todos los niveles tienden a descuidar el seguimiento y la evaluación de las estrategias y los programas y no prestan la atención necesaria a las cuestiones de aplicación. Esto afecta particularmente a los gobiernos locales, que suelen sentir que carecen de recursos, formación y habilidades. Mientras que algunos países han respondido a las presiones económicas y sociales haciendo hincapié en una mayor vigilancia y controles reglamentarios, hay pruebas fehacientes de la eficacia de los programas sociales y educativos y de los programas de prevención en los vecindarios, que contribuyen a apoyar a las familias, los jóvenes y las comunidades.

## El rápido avance de la gobernanza «híbrida» en las zonas urbanas

Bernardo Pérez-Salazar<sup>31</sup>

### Introducción

Con la rápida expansión de las ciudades en todo el mundo, las autoridades locales tienen dificultades para controlar los aumentos repentinos de la urbanización espontánea y responder adecuadamente al incremento en la demanda de bienes y servicios públicos. Como resultado, los modelos de gobernanza local están cambiando y surgen nuevas formas de formulación y aplicación de políticas públicas. Algunos ejemplos de iniciativas de planificación y prevención de la delincuencia urbana en experiencias recientes del sur de África y América Latina ilustran esos cambios en diferentes contextos de expansión urbana.

### La rápida expansión de las zonas urbanas 2015-2050

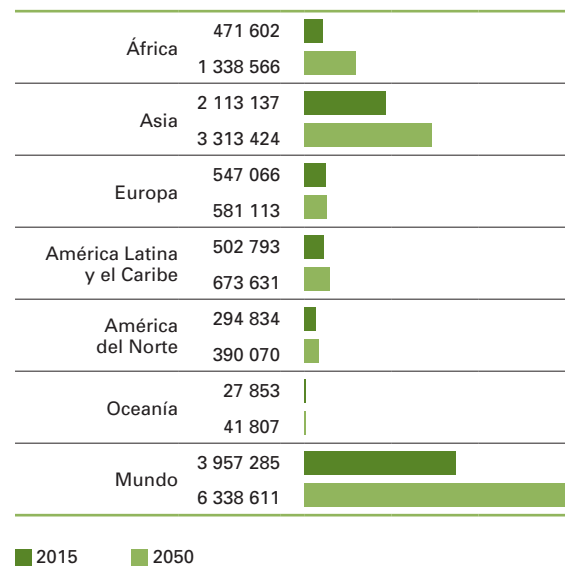
De acuerdo con Naciones Unidas (2015), la población urbana mundial aumentará en un 60 % entre 2015 y 2050; para entonces, la población urbana ascenderá a 6300 millones de personas. Se espera que la mayor parte de ese crecimiento se dé en Asia y África.

### Una respuesta gubernamental desfasada

En las grandes ciudades, ese incremento de la población será absorbido en parte a través de actividades empresariales formales y gubernamentales, tal como se ha visto en muchas ciudades asiáticas en el pasado reciente. Sin embargo, en las próximas décadas, los medios de vida de un gran número de nuevos hogares urbanos dependerán de paquetes de actividades informales —incluyendo la venta de drogas y otras mercancías de contrabando—, que ofrecerán una fuente de ingresos diversificada y permitirán que los pobres urbanos soporten las fluctuaciones de ingresos estacionales en entornos con aprietos por la escasez económica. Debido a la magnitud y la velocidad a la que estas actividades surgirán y desaparecerán, muchas estarán fuera del ámbito y alcance de los mecanismos de planificación y control de los gobiernos locales (Lipsky, 2010; Roy, 2005, 2009).

## Contribución

Figura 1.11 Previsión de la población urbana mundial por regiones, 2015-2050 (en miles)



Fuente: Naciones Unidas (2015)

En la actualidad, ciertos movimientos sociales locales en Sudáfrica y Colombia, por ejemplo, están presionando a los gobiernos locales para contar con vivienda, servicios públicos e infraestructuras. Recurren a diversas opciones, como buscar patrocinio de políticos locales y sus partidos, crear alianzas con movimientos defensores de los derechos para obligar a los gobiernos mediante acciones y órdenes judiciales, o llegar a acuerdos con las organizaciones delictivas locales con «conexiones políticas» a cambio de votos, lealtad o protección, entre otras cosas (Benit-Gbaffou, 2015; Demarest, 2011).

Sin embargo, los mecanismos «centrados en el Estado» ya no representan la principal opción disponible para satisfacer las necesidades de los habitantes de las ciudades en expansión. Hay grupos informales de ayuda mutua que se han consolidado como alternativas seguras para obtener préstamos, en lugar de acudir a especuladores «chupasangres» o a los bancos; hay hogares que están construyendo sus viviendas de forma paulatina, a medida que van teniendo recursos disponibles para ello, al tiempo que desarrollan

capacidades de gestión que les permitan adaptar sus unidades de vivienda para responder a las oportunidades de generación de ingresos locales; los pequeños problemas locales y los delitos menores se comunican cada vez más a los líderes habituales para que sean sancionados y castigados, en lugar de acudir a agentes de policía y de justicia corruptos e ineficientes; los hogares en busca de orientación y rutas sociales para hacer frente a sus problemas diarios acuden a grupos religiosos, organizaciones benéficas privadas, universidades e incluso programas de responsabilidad social corporativa, en lugar de pasar por toda la burocracia necesaria para acceder a los servicios públicos (Arias, 2010; Baker, 2010; Marks & al., 2011; Wakely & Riley, 2011).

Los funcionarios consideran el gobierno electrónico como una alternativa para mantenerse en contacto con una base cada vez mayor de ciudadanos en los entornos urbanos y asegurar respuestas públicas pertinentes para sus necesidades. Sin embargo, el descontento civil es moneda corriente y se manifiesta no solo en protestas, sino cada vez más mediante acciones judiciales, fiscales y disciplinarias contra los funcionarios públicos considerados responsables de una prestación no satisfactoria de bienes y servicios públicos. Resulta preocupante que, como resultado de esto, las acciones gubernamentales se vean cada vez más compelidas por órdenes judiciales, lo que a su vez aumenta las ineficiencias y dificulta la capacidad de los organismos públicos de cumplir sus mandatos (Tissington, 2012).

### La transición hacia modelos de gobernanza «híbrida»

Los modelos de gobernanza local «centrada en el Estado» están claramente en crisis. Poco a poco están siendo reemplazados por redes en las que los gobiernos locales, provinciales y nacionales desempeñan un papel, pero no un «papel protagónico». El logro de objetivos de interés público en los contextos locales ya no depende principalmente de normas administrativas, reglamentos, procedimientos, decisiones o recursos de carácter público. En lugar de ello, las agendas locales son definidas colectivamente, por un conjunto de partes interesadas. Tienen recursos, así como conexiones, y la capacidad de ofrecer respuestas pertinentes a demandas ciudadanas legítimas relacionadas con diferentes temas y áreas geográficas. Formada por estos órdenes «híbridos» en que los gobiernos locales son simplemente otra parte interesada más que se sienta a la mesa, los modelos de gobernanza local híbrida están reemplazando a los viejos modelos centrados en el Estado (Maria Kyed, 2011; OECD, 2011).

En los órdenes locales híbridos, las políticas públicas ya no están exclusivamente bajo el control o la iniciativa de las autoridades estatales. En Medellín, Colombia, durante muchos años, grupos armados ilegales aplicaron sus prácticas criminales en los barrios marginales mediante la dominación violenta; explotaron esos territorios como si de prisiones o cementerios de sus víctimas se tratara, y también recurrieron a la imposición ilícita, la fabricación clandestina y el tráfico de drogas, armas de fuego, documentos de identidad falsificados, uniformes, dinero y contratos. De manera innovadora, las respuestas para contrarrestar esas prácticas ilícitas no se basan exclusivamente en la aplicación de la ley; la apertura de proyectos de mejora de barrios marginales para la definición y el diseño de prioridades de manera participativa ha dado lugar a la construcción y el mantenimiento de instalaciones públicas que reducen las luchas territoriales violentas en estos barrios; la oferta de cuidado de niños para los padres que trabajan y actividades extraescolares ha supuesto un compromiso conjunto de recursos y esfuerzos gubernamentales y cívicos para proteger a los jóvenes frente a la violencia y su alistamiento en las bandas; los servicios de teleférico extienden ahora el sistema de transporte público metropolitano hasta esos barrios que anteriormente eran barrios marginales, abriendo oportunidades educativas y laborales que antes eran inaccesibles para sus vecinos (Demarest, 2011; Perez-Salazar, 2011).

En Sudáfrica, durante el período del fin del apartheid, la prioridad por fortificar las viviendas y oficinas condujo a la construcción de muros cada vez más altos en los suburbios para mantener alejados a los intrusos. Una investigación conjunta llevada a cabo por el centro Urban Futures Centre de Durban y la Policía Metropolitana de la ciudad observó que, desde la perspectiva de las agencias de seguridad pública y privada, las paredes altas y las cercas eléctricas dificultan la vigilancia y la gestión de la seguridad, así como el contacto con la vecindad y la vigilancia natural de los espacios urbanos (Marks & Overall, 2015). Sin embargo, la policía y la seguridad privada se enfrentan ahora a la resistencia generalizada de la opinión pública a aceptar esas conclusiones contrarias a la intuición y reducir la excesiva fortificación. En respuesta, el Urban Futures Centre de Durban y la Alianza Francesa de la ciudad están realizando actualmente un experimento de demostración para derribar las paredes de las dependencias de la Alianza Francesa y poner a prueba la eficacia de pasar del paradigma de «paredes y seguridad» al de «contacto con la vecindad y vigilancia natural».

## Observaciones finales

La rápida expansión urbana es un proceso complicado y que cada vez revelará más las limitaciones del alcance de los mecanismos de planificación y control centrados en el Estado para ofrecer una respuesta adecuada a las crecientes y cada vez más complejas demandas de bienes y servicios públicos. Tal como ilustran los casos que hemos visto, los gobiernos locales deben aprender a trabajar en entornos de «orden híbrido» y recurrir a acuerdos rurales que envuelvan recursos y esfuerzos procedentes de los organismos públicos formales y de organizaciones cívicas y del sector privado, con el fin de ofrecer respuestas satisfactorias a las demandas públicas. En muchos casos, los agentes no estatales y los sistemas informales son vistos por grandes grupos sociales como proveedores accesibles y eficaces de bienes y servicios públicos, incluyendo la prevención del delito, la seguridad urbana y la justicia. Colaborar de manera constructiva con esos actores y sistemas puede mejorar la legitimidad del Estado y sus instituciones; reprimirlos no conducirá más que a agudizar las tensiones en los contextos urbanos de rápida expansión.

## Un breve panorama de la prevención social en Europa

Gorazd Meško<sup>32</sup>

Benjamin Flander<sup>33</sup>

Matjaž Ambrož<sup>34</sup>

Entre los distintos planteamientos para la prevención del delito, la prevención social (de la delincuencia) despertó gran interés en los países occidentales, y en particular en los europeos, hasta finales de la década de 1970 y principios de la década de 1980. Posteriormente, tanto en el debate académico como en las políticas, el concepto de prevención social de la delincuencia ha desempeñado un papel menos importante. Con los procesos de globalización, individualización y neoliberalismo, la promoción activa del (estado del) bienestar para todo ha dejado de ser una ambición central de los gobiernos y los responsables políticos. Con los rápidos cambios de carácter económico, político, social y cultural acaecidos durante la última década, es difícil hacer un pronóstico sobre el futuro desarrollo de la prevención social de la delincuencia en las sociedades occidentales neoliberales. Es necesario reconsiderar la importancia de la prevención social y aplicarla para reducir las «causas profundas de la delincuencia».

### Sobre la prevención social de la delincuencia

La prevención social de la delincuencia incluye estrategias preventivas que tienen como objetivo modificar los factores ambientales sociales e influir en las motivaciones de los delincuentes, preferentemente con enfoques multiinstitucionales planificados y coordinados. Se centra en intervenciones que buscan fortalecer a los agentes de socialización, tales como los controles informales (por ejemplo, familia, amigos, la escuela, etc.) y la educación, el empleo y los sistemas de apoyo a los expresos con el fin de minimizar las posibilidades de que vuelvan a delinquir (Groenemeyer & Schmidt, 2012; Meško, 2002).

### Principales hitos en la prevención social de la delincuencia tras la Segunda Guerra Mundial

Tras la Segunda Guerra Mundial y hasta finales de la década de 1970, el concepto de prevención social de la delincuencia tuvo una gran acogida en varios países europeos. Inicialmente, se incorporó a las políticas

## Contribución

educativas, de vivienda pública y sociales durante el desarrollo del estado del bienestar, así como a los sistemas de justicia penal, haciendo hincapié en la reintegración y rehabilitación de los infractores y delincuentes. Aunque las décadas de 1960 y 1970 se consideran la «edad de oro» de la prevención social de la delincuencia, esta se utilizó incluso durante la década de 1980 para prevenir la marginación y la exclusión de los grupos sociales vulnerables y de sus miembros. Según Hebberecht y Baillergeau (2012), los sociólogos franceses y los responsables políticos de orientación socialista influyeron en el desarrollo del denominado *modelo francés de prevención social de la delincuencia*. Sobre la base de una visión urbana y estructural de la prevención social y las políticas impulsadas por el estado relacionadas con la educación, el ocio y el trabajo, el modelo buscaba cambiar las condiciones estructurales de los jóvenes expuestos al riesgo de caer en la delincuencia. El modelo se exportó a un número considerable de otros países europeos e incluso de otros continentes. A lo largo de ese periodo se estaba desarrollando sí mismo el *modelo nórdico*, basado en la concepción y la práctica escandinavas del Estado del bienestar. Este modelo incluía programas sociales y educativos destinados a eliminar o reducir las causas sociales de la delincuencia. El tercer modelo de la década de 1980, identificado como la alternativa actual a la prevención situacional de la delincuencia en el Reino Unido y otros países de habla inglesa, fue el *modelo de prevención comunitaria de la delincuencia*, basándose principalmente en una acción afirmativa dirigida a las comunidades y los jóvenes de las zonas socialmente desfavorecidas.

Hasta finales de la década de 1980, la prevención social de la delincuencia también estaba en el auge de su desarrollo en los países comunistas. En Eslovenia (anteriormente parte de Yugoslavia), por ejemplo, la idea de la prevención social de la delincuencia se integró de alguna manera en los programas y actividades de bienestar del estado socialista. Este periodo se caracterizó por una política penal dedicada a las prácticas de resocialización y rehabilitación, y por un examen crítico del papel de la policía en la sociedad. Durante el proceso de democratización de la segunda mitad de la década de 1980, la prevención social de la delincuencia era todavía una parte de la política

penal y de las respuestas a la delincuencia (Meško, Kanduč, & Jere, 2012). También en Hungría había surgido un entorno político y profesional durante la década de 1980 que alentaba claramente la idea de la transformación orientada a la prevención del control de la delincuencia y un complejo sistema de prevención de la delincuencia, que incluía iniciativas y programas sociales (Kerezsi, 2012).

El «primer giro en la prevención social de la delincuencia» de la década de 1980 en el Reino Unido, de inspiración neoliberal, reorientó el centro de atención a la prevención y el control de la delincuencia a través de los efectos disuasivos del sistema de justicia penal y la prevención situacional, con el objetivo de reducir las oportunidades de cometer el delito (Hughes, 2007). Esa nueva evolución desempeñó un papel central en las políticas penales de la Administración conservadora de la primera ministra de la época, Margaret Thatcher. Según Hebberecht y Baillergeau (2012), bajo la influencia británica, el «giro hacia la prevención» se operó en los Países Bajos, Bélgica, Francia e Italia, entre otros países. Sin embargo, el desmantelamiento del Estado del bienestar en esos y en la gran mayoría de los demás países europeos fue menos pronunciado que en el Reino Unido y los Estados Unidos, que eran los países modelo a seguir. En la mayoría de esos países, la política de prevención social de la delincuencia siguió siendo parte integrante de las políticas sociales en general. Sus respectivas políticas de control de la delincuencia se hicieron más flexibles y reactivas a las necesidades sociales reales e inmediatas. Por ejemplo, aunque los países nórdicos también estaban igualmente influidos por las ideas neoliberales e introdujeron estrategias de prevención situacional de la delincuencia, las políticas de prevención social de la delincuencia de la posguerra siguen siendo el componente principal de sus políticas sociales y penales. Los países nórdicos mantuvieron la concepción del estado del bienestar, aunque no en la misma medida en todos ellos.

Mientras que desde el comienzo de la década de 1990 la fijación de penas se convirtió en una característica dominante de la política penal en la gran mayoría de los países democráticos, se produjo un «segundo giro en la prevención social de la delincuencia». Hebberecht y Baillergeau (2012) sostienen que se produjo en respuesta a la nueva ola de políticas neoliberales de prevención situacional de la delincuencia desarrolladas inicialmente en el Reino Unido, los Países Bajos y Bélgica. En los Países Bajos y Bélgica este segundo giro tomó la forma de «política administrativa integrada de prevención de la delincuencia», mientras que en Inglaterra y Gales se llevó a cabo mediante la aplicación del concepto de «seguridad comunitaria» (Crawford, 2007). La reconfiguración de la prevención social de la delincuencia alcanzó su

máximo desarrollo en las políticas de seguridad del nuevo gobierno laborista del entonces primer ministro británico, Tony Blair.

El segundo giro en la prevención social de la delincuencia influyó igualmente en la evolución de la prevención de la delincuencia en países como Francia, Alemania, Italia, España, Bélgica, Portugal, Grecia y algunas otras «viejas» democracias europeas, así como en algunos países de la Europa poscomunista central y oriental. En Hungría (Kerezsi, 2012), las transformaciones orientadas a la prevención se vieron interrumpidas por el cambio de régimen político en 1989, por lo que la idea de un sistema complejo de prevención de la delincuencia se retiró del orden del día hasta mediados de la década de 1990. En cambio, Eslovenia no se sometió a un «giro» hacia una postura más punitiva hasta la década de 1990, con la retirada de la pasada orientación «inclusiva» de la práctica de la prevención de la delincuencia. Hebberecht y Baillergeau (2012) argumentan que la transferencia de las nuevas políticas de seguridad occidental a los países postsocialistas fue realizada en parte por la Red Europea de Prevención de la Delincuencia (REPD), creada por la Unión Europea, y por la incorporación de las leyes de la UE a los sistemas legales de los países. Junto con otros «agentes», esto ayudó a transferir el control social occidental, y especialmente las prácticas de disuasión, que parecen recibir más apoyo público y atención de los formuladores de políticas que los programas sociales. Estos programas recuerdan a la gente al Estado del bienestar y más aún a los antiguos programas de bienestar comunistas/socialistas de los países de Europa del Este.

## Observaciones finales

Las últimas reconfiguraciones en las políticas de prevención social de la delincuencia hacia un modelo de prevención más individualizado, orientado al control y autoritario en la gran mayoría de los países europeos priorizan, entre otras cosas, la lucha contra el comportamiento antisocial y los desórdenes públicos. Estas políticas incorporan medidas destinadas a reducir la motivación individual para delinquir a través de las instituciones de socialización, centrándose en las comunidades, los barrios y las redes sociales. Este enfoque neoclasicista y neopositivista de la prevención social de la delincuencia engarza con la perspectiva positivista individual dominante en la segunda mitad del siglo XIX. Las presiones neoliberales que causan una mayor diferenciación social deben reducirse de alguna manera. Creemos que los gobiernos deben implementar políticas sociales que puedan tener un efecto preventivo en las personas más desfavorecidas de la sociedad, en lugar de aumentar la punitividad incluso para los delitos menores.

## Seminario 4 del 13<sup>o</sup> Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal

Peter Homel<sup>35</sup>

### **El papel de los miembros de la comunidad, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado en la prevención del delito y la promoción del conocimiento y el fomento de la participación en el proceso de la justicia penal.**

El Seminario 4 formó parte del programa oficial del 13<sup>o</sup> Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, que tuvo lugar en Doha (Catar) del 12 al 19 de abril de 2015. El seminario fue desarrollado y administrado por el Instituto Australiano de Criminología (AIC), y su organización corrió a cargo de Peter Homel, en aquel momento Criminólogo Principal del Instituto, en colaboración con la UNODC. El moderador fue Adam Tomison, del AIC, y el presidente fue Matti Joutsen (Finlandia).

El seminario se diseñó específicamente para demostrar mediante ejemplos prácticos que un programa de participación activa del público no solo era posible, sino también deseable para lograr la eficacia y la sostenibilidad de la prevención del delito y de los procesos de justicia penal, en una variedad de comunidades y entornos muy diversos<sup>36</sup>.

En el Seminario 4 se trataron los siguientes temas:

- El papel de las redes sociales y las nuevas tecnologías
- La participación pública en el ámbito local: específicamente las iniciativas de base comunitaria
- El papel de las empresas del sector privado en la prevención del delito y la justicia penal

En el seminario también se hizo hincapié en el desarrollo de medidas para garantizar que las organizaciones de la sociedad civil tengan las habilidades y conocimientos adecuados para fomentar la confianza, asegurar la transparencia y prevenir la corrupción. Ese fue un tema importante que refleja las recomendaciones específicas derivadas de la Declaración de Salvador, surgida en 2010 en el 12<sup>o</sup> Congreso de las Naciones Unidas sobre el Delito. El seminario dio voz a presentaciones de expertos internacionales

## Contribución

y profesionales con experiencia principalmente de diversas organizaciones de la sociedad civil o de instituciones académicas. Aunque también hubo algunos funcionarios públicos entre los panelistas, todos ellos hablaron en cuanto expertos internacionales de sus respectivos campos, y no como representantes de los gobiernos.

Los panelistas procedían de todas las regiones del mundo, entre ellas Asia, África, Europa y América del Norte y del Sur. Algunas de las organizaciones representadas incluyen el Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, el Centro de Aplicación de la Ley y Salud Pública, el Instituto de Sidney de Criminología, Abogados Sin Fronteras, Soroptimists International, los Cuáqueros, el Comité Latinoamericano para la Prevención del Delito, la Open Society Justice Initiative, el Foro Africano de Supervisión Civil de la Policía, el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, la Academia Internacional contra la Corrupción, Caixa Seguradora y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. También fueron panelistas expertos gubernamentales procedentes del Ministerio de Justicia japonés, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, México), así como del Ministerio de Seguridad Comunitaria y Servicios Correccionales de la provincia canadiense de Ontario. También hubo un portavoz del Instituto Australiano de Criminología y una presentación de un participante en el Foro Mundial de Jóvenes de Catar, que había tenido lugar unos días antes del Congreso.

Lo que resultó patente en esas presentaciones es que la tarea de llevar las políticas y directrices a una práctica eficaz y sostenible a nivel local y regional requiere contar con una cantidad significativa de experiencia y conocimientos. Muy a menudo esta experiencia podría estar en manos de una amplia gama de organizaciones diversas, independientemente de si son agencias gubernamentales, grupos no gubernamentales o de la sociedad civil, instituciones académicas o del sector privado. Lo que se necesitó para convertir esas políticas y directrices en programas eficaces que produzcan resultados significativos para los individuos y las comunidades fue la apertura

a los acuerdos de cooperación y colaboración en que se aplicaran las bases más adecuadas de conocimientos y habilidades a la prestación de las soluciones más eficaces para los problemas más acuciantes.

## Redes sociales y nuevas tecnologías

Tres presentaciones de los talleres ofrecieron algunas perspectivas interesantes sobre el papel de los medios de comunicación, las redes sociales y las nuevas tecnologías de la comunicación en la promoción de la participación en la prevención del delito y el acceso a los procesos de justicia penal, basadas en experiencias prácticas de todo el mundo. Un experto del Instituto de Criminología de Sídney mostró de qué manera las organizaciones policiales se han convertido en líderes en el uso de las redes sociales, mostrando las mejores prácticas para la integración de las redes sociales en los procedimientos rutinarios de los departamentos. Más que cualquier otro organismo estatal, las organizaciones policiales han logrado sacar partido de esas redes como herramienta de comunicación eficaz reconociendo desde el principio su potencial significativo para cumplir una serie de objetivos de relaciones públicas de la policía. Sin embargo, las organizaciones policiales deben desarrollar políticas internas y marcos de orientación para apoyar y regular su participación en el medio algo anárquico de las redes sociales, con el fin de evitar el riesgo de actuar de forma poco ética o inapropiada, o abusando del privilegio de acceso a ese medio. Participar de manera efectiva en las redes sociales no es algo que les resulte siempre fácil a los oficiales de policía, y les podrá venir muy bien contar con asesoramiento y formación por parte de profesionales con más experiencia en la utilización de estos medios. Hay ejemplos de uso de las redes sociales por parte de la policía que han provocado un aumento de los niveles de confianza entre el público, especialmente en los jóvenes, que son por lo general los usuarios más prolíficos de las redes sociales. Además, se cree que este beneficio amplía también la capacidad de generar mayor confianza en la policía entre algunos de los grupos más vulnerables de la comunidad.

Otra presentación a cargo del Instituto Mexicano INEGI informó sobre el desarrollo de su sistema abierto de recopilación de datos en colaboración con la UNODC. El sistema funciona a través de los complejos sistemas nacionales, estatales y locales en que la disponibilidad de la información y las necesidades de información de las partes interesadas difieren significativamente. Se ha tratado de fomentar la participación de una amplia gama de partes interesadas y del público, cuando estos se mostraban abiertos y disponibles, creando portales de información transparentes y accesibles a través de nuevas tecnologías y sistemas de redes sociales.

También se han aplicado enfoques de marketing social a la prevención del delito, por ejemplo para evitar conducir tras consumir alcohol, la violencia doméstica y familiar y la prevención de robos con entrada ilícita. Las webs de las redes sociales interactúan directamente con muchas personas y les dan autonomía para ayudarles a alcanzar sus objetivos. El mensaje importante de esta presentación fue que al seguir aumentando rápidamente la sofisticación de las tecnologías de la comunicación, y al abaratare y facilitarse el desarrollo y la distribución de intervenciones a través de las redes sociales y las nuevas comunicaciones gracias a plataformas como Facebook, YouTube y otras, es vital centrarse en velar por que ese tipo de intervenciones se basen en investigaciones y se desarrollan de manera sistemática con un claro enfoque de lograr resultados efectivos.

## La participación del sector privado

En relación con la participación del sector privado en la prevención del delito, la presentación sobre el «Programa Joven de Expresión» de Brasil demostró ser un excelente ejemplo. Iniciado por la UNODC en colaboración con la destacada compañía de seguros *Caixa Seguradora*, se desarrolló y evaluó ese proyecto, diseñado para hacer frente a los homicidios y la violencia juveniles, especialmente en las zonas desfavorecidas. Se trabajó con más de 100 jóvenes en iniciativas de creación de capital individual y social dirigidas por jóvenes en las ciudades satélites alrededor de Brasilia. En la presentación se destacó el papel esencial y las capacidades específicas de la compañía aseguradora, que contribuyeron al liderazgo y la capacidad de organización para hacer frente a este complejo problema social.

## Las conclusiones del Presidente del seminario fueron las siguientes:

- La rápida evolución de los medios de información, las redes sociales y las nuevas tecnologías de comunicación suponen beneficios potenciales innegables para la sociedad, en particular en lo que respecta a la labor de hacer cumplir la ley, pues proporcionan una forma de difundir información, alentar las denuncias y la cooperación con las autoridades, fomentar la confianza, detectar los riesgos para la comunidad y formular sugerencias en materia de seguridad. El diálogo entre los Estados y el intercambio de buenas prácticas son importantes para hacer frente a los problemas comunes que también genera esa evolución, como las nuevas formas de delincuencia y victimización y el impacto negativo de los medios de información; también son importantes para fortalecer la capacidad nacional y local de generar y analizar datos de interés.

- La participación pública puede contribuir a ampliar y reforzar la labor orientada a prevenir la delincuencia y prestar servicios de justicia penal. Para que esa participación sea eficaz, se deben elaborar planteamientos inclusivos, empíricos, sostenibles y multisectoriales, que se ajusten a las leyes y la situación de cada país. Los enfoques jerarquizados del fomento de la participación pública deberían conjugarse con otros impulsados desde la base, para garantizar que se reflejen debidamente las preocupaciones de la comunidad.
- La participación pública en el fomento del acceso a la justicia resulta útil para sensibilizar a los miembros de la comunidad —en particular los sectores de la sociedad reconocidos como vulnerables, así como las mujeres y los niños—, ampliar la labor de divulgación y empoderar a esas personas. Los miembros de la comunidad, de conformidad con el derecho interno y según proceda, pueden cumplir una función importante en los sistemas nacionales de justicia penal, por ejemplo en la labor de apoyo a las víctimas, los programas de justicia restaurativa, la asistencia jurídica, los mecanismos de libertad condicional y la reinserción social de los delincuentes.
- Las asociaciones público-privadas en materia de prevención del delito y justicia penal pueden resultar beneficiosas, por ejemplo en la esfera de la prevención de la corrupción y para empoderar a las comunidades de modo que participen en iniciativas de prevención del delito orientadas a aumentar el bienestar de toda la comunidad.
- Una estructura normativa e institucional apropiada y basada en políticas claras y bien orientadas sirve de marco para la participación pública y puede complementarse con medidas para garantizar que las organizaciones de la sociedad civil tengan las aptitudes y conocimientos adecuados, y con medidas para fomentar la confianza, garantizar la transparencia y prevenir la corrupción.

# Notas

1 En 2014 la UNODC publicó también su segundo *Estudio Mundial sobre el Homicidio 2013: Tendencias, contextos, datos* en 2014, y este informe conjunto se basa en parte en ese trabajo.

2 En su *Estudio Mundial sobre el Homicidio* (UNODC, 2014), la UNODC estima una tasa de 6,2 por 100 000 habitantes. Esa diferencia se explica por el uso de diferentes fuentes de datos, ya que la UNODC usa datos de la justicia penal en lugar de fuentes de salud pública, y diferentes métodos de estimación (UNODC, 2015a, p. 9).

3 Según lo medido por el coeficiente de Gini.

4 Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Macedonia, Serbia y Turquía.

5 El Programa de Justicia Internacional administra el Index on the Rule of Law (Índice del Estado de Derecho), que recoge problemas relacionados con la seguridad, como la delincuencia convencional, la violencia política, incluido el terrorismo, la corrupción y la violencia de los vigilantes clandestinos. Véase Programa de Justicia Internacional, 2015. (World Justice Project, 2015)

6 <http://cybrepo.unodc.org>

7 Véase Crawford, 2009; Edwards & Hughes, 2009; Garland, 2001; Hebberecht & Baillergeau, 2012.

8 La publicación *Congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal 1955-2015. 60 años de logros* (2015) proporciona una útil sinopsis útil del crecimiento y la cobertura de los doce congresos previos.

9 Véase la *Declaración de Doha sobre la Integración de la Prevención del Delito y la Justicia Penal en el Marco Más Amplio del Programa de las Naciones Unidas para Abordar los Problemas Sociales y Económicos y Promover el Estado de Derecho a Nivel Nacional e Internacional y la Participación Pública*. A/CONF.222L.6. [www.unodc.org](http://www.unodc.org)

10 Para obtener más información, véase el documento de trabajo del Congreso titulado *Enfoques nacionales de la participación pública en el fortalecimiento de la prevención del delito y la justicia penal*. A/CONF.222/9. [www.unodc.org](http://www.unodc.org)

11 Mateo Torigian, Viceministro, Seguridad Comunitaria, Ministerio de Seguridad Comunitaria y Servicios Correccionales, provincia de Ontario, Canadá —Community mobilisation— a new approach to community and police engagement; Alice Scartzini, Programa Joven de Expresión de Caixa Seguradora; Brasil: responsabilidad social y prevención del delito: lecciones aprendidas del Programa Joven de Expresión de Brasil.

12 Véase la respuesta de la UNODC a los ODS: *Contribución de la UNODC a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y una propuesta de papel para la Comisión de Estupefacientes y la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en la revisión de los avances de los ODS*. (EN/CN.7/2016/CRP.1) párrafo 1

13 Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución de la AG 70/1, 25 de septiembre de 2015.

14 UNODC (2016). Contribución de la UNODC a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y una propuesta de papel para la Comisión de Estupefacientes y la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal en la revisión de los avances de los ODS. E/CN.15/2016/CRP.1

15 Véase la web de la Unidad de Reducción de la Violencia [www.actiononviolence.org.uk](http://www.actiononviolence.org.uk)

16 La sobrerrepresentación de los funcionarios municipales en este gráfico se puede explicar por el hecho de que los municipios son responsables de numerosos servicios, como escuelas, servicios sociales, asistencia sanitaria, planificación urbana, etc.

17 Un excelente ejemplo de la acción voluntaria en el Reino Unido es la denominada *Community Speed Watch*, que trabaja con la policía para reducir la incidencia del exceso de velocidad y mejorar la seguridad en las ciudades y zonas rurales. Esa organización ayuda en la captación y formación de voluntarios y ha creado herramientas informáticas especializadas para ayudar a los voluntarios y a la policía.

Véase [www.communityspeedwatch.co.uk](http://www.communityspeedwatch.co.uk)

18 El Foro Alemán para la Prevención del Delito fue creado al mismo tiempo, a nivel federal, como punto de encuentro entre los ciudadanos y las instituciones y para proporcionar asesoramiento y apoyo (Frevel & Rogers, 2016, pp. 139–140).

19 Las referencias que aparecen en la cita pueden encontrarse en Jaitman y Guerrero Compeán (2015).

20 Véase el sitio web del CIPC para obtener más información sobre la 5ª Conferencia Internacional de Observatorios del Delito y Análisis de la Delincuencia, Ciudad de México, 3 a 6 de noviembre de 2015.

21 [www.citizensecurity.igarape.org.br](http://www.citizensecurity.igarape.org.br)

22 Peter Homel and Georgina Fuller, 2015, p. 1.

23 Véase el tercer Informe Internacional del CIPC, publicado en 2012.

24 Esto incluye el trabajo del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) y el Centro de Investigación Canadiense de Desarrollo Internacional (IDRC).

25 Véase, por ejemplo, *Smart and Safe Cities*, 2015, publicado por la *City Leadership Initiative* [www.cityleadership.net](http://www.cityleadership.net)

26 Ross Homel, Kate Freiberg, Sara Branch, and Huong Le, 2015, p. 1.

27 El profesor Ross Homel presentó las primeras conclusiones del proyecto en el Seminario sobre prevención del delito organizado por el CIPC en el 10º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrado en Bangkok en 2005 (Shaw & Travers, 2007).

28 Por ejemplo, el Programa de Reducción de la Delincuencia introducido en el Reino Unido en la década de 1990 es un buen ejemplo de ineficacia de la ejecución más que del programa en sí. Véase (P. Homel, Nutley, Webb, & Tilley, 2004)

29 Higginson & Mazerolle, 2014, p. 451.

30 Además de la policía comunitaria, incluían también programas de vigilancia policial de áreas concretas, vigilancia policial para transmitir seguridad, alianzas para el control de armas, vigilancia por grupos de vecinos y vigilancia en entornos escolares (Higginson & Mazerolle, 2014, p. 449).

31 Bernardo Pérez Salazar, MA, Investigador independiente, Bogotá, Colombia.

32 Gorazd Meško, PhD, profesor de Criminología de la Facultad de Justicia Penal y Seguridad, Universidad de Maribor, Eslovenia.

33 Benjamin Flander, doctor en Derecho, profesor adjunto de Derecho, Facultad de Justicia Penal y Seguridad, Universidad de Maribor, Eslovenia.

34 Matjaž Ambrož, doctor en Derecho, profesor asociado de Derecho Penal de la Facultad de Derecho de la Universidad de Liubliana, Eslovenia.

35 Profesor Peter Homel, Instituto de Criminología de Griffith, Universidad de Griffith, Brisbane, Australia.

36 Puede descargarse una copia del programa del seminario aquí Programa del seminario 4. Un breve resumen de las presentaciones y las cuestiones sustantivas examinadas apareció en el Informe de la Comisión II: Seminario 4 (A/CONF.222/L.4/Add.1).

# Referencias

## CAPÍTULO 1

### Tendencias de la criminalidad y su prevención

Alvarado, N., Muggah, R., & Aguirre, K. (2015, October 15). Some key good and bad takeaways from a citizen security mapping tool for Latin America. Extraído desde <http://blogs.iadb.org/sinmiedos/2015/10/15/some-key-good-and-bad-takeaways-from-a-citizen-security-mapping-tool-for-latin-america/>

Ashworth, A. (2004). Social control and “anti-social behaviour”: the subversion of human rights? *Law Quarterly Review*, 120, 263–291.

Balkan Criminology News. (2016). Newsletter of the Max Planck Partner Group for Balkan Criminology. Zagreb.

Brewer, R., & Grabosky, P. (2014). The unraveling of public security in the United States: The dark side of police-community co-production. *American Journal of Criminal Justice*, 39(1), 139–154.

CIPC, Banco Mundial, Cámara de Comercio de Bogotá, & Instituto Sou da Paz. (2011). Public private partnerships and community safety: a guide to action. Montreal, Canadá: CIPC.

CIPC. (2012). Informe Internacional sobre la Prevención de la Criminalidad y la Seguridad Cotidiana. Montreal: CIPC.

CIPC. (2014). Informe Internacional sobre la Prevención de la Criminalidad y la Seguridad Cotidiana. Montreal: CIPC.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Report on Citizen Security and Human Rights. In *Closing Knowledge Gaps: Toward Evidence-Based Crime Prevention Policies in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Organización de los Estados Americanos.

Crawford, A. (2009). *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*. Cullompton, Devon: Willan Publishing.

Currie, J., & Roberts, T. (2015). *Crime Prevention in Canada: Implementation Challenges and Strategies to Overcome Them* (No. 2015-R005). Ottawa, Canada: Public Safety Canada.

Donnelly P.D., & Ward, C. (2016). *Violence: A Global Health Priority* (Oxford University Press). Oxford.

Edwards, A., & Hughes, G. (2009). The preventive turn and the promotion of safer communities in England and Wales: political inventiveness and governmental instabilities. In *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective* (pp. 62–85). Cullompton, Devon: Willan Publishing.

Frevel, B., & Rogers, C. (2016). Community partnerships (UK) vs Crime Prevention Councils (GER) Differences and similarities. *The Police Journal*, 89(2), 133–150.

Garland, D. (2001). *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.

Gill, C., Weisburd, D., Telep, C. W., Vitter, Z., & Bennett, T. (2014). Community-oriented policing to reduce crime, disorder and fear and increase satisfaction and legitimacy among citizens: a systematic review. *Journal of Experimental Criminology*, 10(4), 399–428.

Hebberecht, P., & Baillergeau, E. (2012). *Social Crime Prevention in Late Modern Europe. A Comparative Perspective*. Brussels: Brussels University Press.

HEUNI. (2014). *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics 2014* (5a Edición). Helsinki: HEUNI.

Higginson, A., & Mazerolle, L. (2014). Legitimacy policing of places: the impact on crime and disorder. *Journal of Experimental Criminology*, 10(4), 429–457.

Home Office. (2016a). *Modern crime prevention strategy*. England & Wales: Home Office. Extraído desde [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/509831/6.1770\\_Modern\\_Crime\\_Prevention\\_Strategy\\_final\\_WEB\\_version.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/509831/6.1770_Modern_Crime_Prevention_Strategy_final_WEB_version.pdf)

Home Office. (2016b, March 23). Home Secretary Theresa May launches the modern crime prevention strategy. Extraído el 8 de agosto 2016, desde [www.gov.uk/government/speeches/home-secretary-theresa-may-launches-the-modern-crime-prevention-strategy](http://www.gov.uk/government/speeches/home-secretary-theresa-may-launches-the-modern-crime-prevention-strategy)

Hommel, P., & Fuller, G. (2015). Understanding the local government role in crime prevention (Trends & issues in crime and criminal justice No. 505). Canberra: Australian Institute of Criminology.

Hommel, P., Nutley, S., Webb, B., & Tilley, N. (2004). *Investing to deliver: reviewing the implementation of the UK Crime Reduction Programme* (Home Office Research Study 281). London: Home Office.

Hommel, R., Freiberg, K., Branch, S., & Le, H. (2015). Preventing the onset of youth offending: The impact of the Pathways to Prevention Project on child behaviour and wellbeing (Trends & issues in crime and criminal justice No. 481). Canberra: Australian Institute of Criminology.

Institute for Economics and Peace. (2016). *Mexico Peace Index 2016*. Institute for Economics and Peace. Extraído desde [http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/04/Mexico-Peace-Index-2016\\_English.pdf](http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/04/Mexico-Peace-Index-2016_English.pdf)

Jaitman, L. (2015). *The Welfare Costs of Crime and Violence in Latin America and the Caribbean* (IDB Monograph No. 354). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Jaitman, L., & Guerrero Compeán, R. (2015). *Closing Knowledge Gaps: Toward Evidence-Based Crime Prevention Policies in Latin America and the Caribbean* (IDB Technical Note No. 848). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Johansson, K. (2014). Crime prevention cooperation in Sweden: a regional case study. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 15(2), 143–158.

- Kan, P. R. (2014). Malicious Peace: Violent Criminal Organizations, National Governments and Truces. *International Journal of Criminology and Sociology*, 3, 125–132.
- Kearl, H. (2016, March 30). Morocco Proposes Law that Addresses Street Harassment. Extraído el 5 de agosto, 2016, desde [www.stopstreetharassment.org/2016/03/moroccolawsh/](http://www.stopstreetharassment.org/2016/03/moroccolawsh/)
- Laliberté, D., Rosario, G., Léonard, L., Smith-Moncrieffe, D., & Warner, A. (2014). Results of Crime Prevention Programs for 12 to 17 Year Olds (Research Report No. 2015-R006). Ottawa: Public Safety Canada.
- Medina, J. C. (2015). Neighborhood firearm victimization rates and social capital over time. *Violence and Victims*, 30(1), 81–96.
- Morgan, A. (2014). Improving the evaluation of crime prevention and reduction programs through research-practitioner partnerships. *Learning Communities: International Journal of Learning in Social Contexts*, (14), 108–127.
- Muggah, R., Carpenter, A., & McDougal, T. (2013). The Inconvenient Truth About Gang Truces in the Americas. Extraído el 5 de agosto, 2016, desde [www.insightcrime.org/news-analysis/the-inconvenient-truth-about-gang-truces-in-the-americas](http://www.insightcrime.org/news-analysis/the-inconvenient-truth-about-gang-truces-in-the-americas)
- Naciones Unidas. (1995). Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención del delito. Anexo de la resolución 1995/9 de la ECOSOC.
- Naciones Unidas. (2002). Directrices para la prevención del delito. Anexo de la resolución 2002/13 de la ECOSOC.
- Naciones Unidas. (2014). World Urbanization Prospects: The 2014 Revision (Department of Economic and Social Affairs, Population Division). New York: UN DESA.
- Naciones Unidas. (2015). Congresos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal 1955-2015 60 años de logros. Extraído desde [www.un.org/es/events/crimecongress2015/pdf/60\\_years\\_booklet\\_ES.pdf](http://www.un.org/es/events/crimecongress2015/pdf/60_years_booklet_ES.pdf)
- OMS. (2014). Informe sobre la situación mundial de la prevención de la violencia 2014. Ginebra.
- OPS. (2016). Informe sobre la situación de la prevención de la violencia en la Región de las Américas. Washington D.C: OPS.
- Peeters, R. (2015). The price of prevention: The preventative turn in crime policy and its consequences for the role of the state. *Punishment & Society*, 17(2), 163–183.
- REPD. (2015). Multiannual strategy for the European Crime Prevention Network. Extraído desde [http://eucpn.org/sites/default/files/content/download/files/mas\\_2016-2020\\_final\\_version.pdf](http://eucpn.org/sites/default/files/content/download/files/mas_2016-2020_final_version.pdf)
- REPD. (2016). Final report Multiannual strategy 2011-2015. Extraído desde [http://eucpn.org/sites/default/files/content/download/files/final\\_report\\_mas\\_2011-2015.pdf](http://eucpn.org/sites/default/files/content/download/files/final_report_mas_2011-2015.pdf)
- Sampson, R. J. (2012). Great American city: Chicago and the enduring neighborhood effect. Chicago: University of Chicago Press.
- Serrano, D. (2015, June 16). Can New Laws Stop Men From Harassing Women in Public? Extraído el 5 de agosto, 2016, desde [www.vice.com/read/can-laws-stop-men-from-harassing-women-in-public-617](http://www.vice.com/read/can-laws-stop-men-from-harassing-women-in-public-617)
- Shepherdson, P., Clancey, G., Lee, M., & Crofts, T. (2014). Community safety and crime prevention partnerships: Challenges and opportunities. *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 3(1), 107–120.
- Sweeten, G. (2016). What Works, What Doesn't, What's Constitutional? *Criminology & Public Policy*, 15(1), 67–73.
- UNODC, & HEUNI. (2015). Homicide and Gender 2015. Helsinki: UNODC.
- UNODC. (2010). Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito (Serie de manuales sobre Justicia Penal). Viena: UNODC.
- UNODC. (2014). Global Study on Homicide 2013. Trends, Contexts, Data. Viena: UNODC.
- UNODC. (2015a). Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos (ICCS), Versión 1.0. Viena: UNODC.
- UNODC. (2015b). State of crime and criminal justice worldwide. Report of the Secretary-General (A/CONF.222/4). Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, Doha, 12-19 de abril 2015.
- UNODC. (2016). World crime trends and emerging issues and responses in the field of crime prevention and criminal justice (E/CN.15/2016/10).
- Van Houdt, F., & Schinkel, W. (2014). Crime, citizenship and community: neoliberal communitarian images of governmentality. *The Sociological Review*, 62(1), 47–67.
- Vilalta, C., & Muggah, R. (2016). What Explains Criminal Violence in Mexico City? A Test of Two Theories of Crime. Stability: *International Journal of Security and Development*, 5(1), 1–22.
- Wästerfors, D., & Burcar, V. (2014). Safety Work with an Ethnic Slant. *Social Inclusion*, 2(3), 88–101.
- Weisburd, D., Wooditch, A., Weisburd, S., & Yang, S.-M. (2016). Do Stop, Question, and Frisk Practices Deter Crime? *Criminology & Public Policy*, 15(1), 31–56.
- World Justice Project. (2015). The World Justice Project: rule of law index 2015.

## CONTRIBUCIONES

### «El rápido avance de la gobernanza «híbrida» en las zonas urbanas»

- Arias, E. D. (2010). Understanding criminal networks, political order, and politics in Latin America. *Ungoverned Spaces: Alternatives to State Authority in an Era of Softened Sovereignty*, 115–135.
- Baker, B. (2010). Nonstate Policing: Expanding the Scope for Tackling Africa's Urban Violence (Africa Security Brief, Number 7 de septiembre 2010). DTIC Document. Extraído desde <http://oai.dtic.mil/oai/oai?verb=getRecord&metadataPrefix=html&identifier=ADA546779>
- Benit-Gbaffou. (2015). Popular politics in South African cities: unpacking community participation. (Human Sciences Research Council, Éd.). Cape Town, South Africa: HSRC Press.

- Demarest, G. (2011). Urban land use by illegal armed groups in Medellín. DTIC Document. Extraído desde <http://oai.dtic.mil/oai/oai?verb=getRecord&metadataPrefix=html&identifier=ADA551055>
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expanded ed). New York: Russell Sage Foundation.
- Maria Kyed, H. (2011). Introduction to the Special Issue: Legal Pluralism and International Development Interventions. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 43(63), 1-23. <http://doi.org/10.1080/07329113.2011.10756655>
- Marks, M., & Overall, C. (2015). Breaking Down Walls: New Solutions for More Effective Urban Crime Prevention in South African Cities. *Stability: International Journal of Security & Development*, 4(1). <http://doi.org/10.5334/sta.es>
- Marks, M., Wood, J., Azzopardi, J., & Xaba, T. (2011). Reconfiguring State and Non-State Actors in the Provision of Safety in (South) Africa: Implications for Bottom-Up Policing Arrangements and for Donor Funding. *The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 43(63), 49-72. <http://doi.org/10.1080/07329113.2011.10756657>
- Naciones Unidas. (2015). *World population prospects*. New York: Department of Economic and Social Affairs – Population Division.
- OECD. (2011). *Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility*. OECD Publishing. Extraído desde [www.oecd-ilibrary.org/development/supporting-statebuilding-in-situations-of-conflict-and-fragility\\_9789264074989-en](http://www.oecd-ilibrary.org/development/supporting-statebuilding-in-situations-of-conflict-and-fragility_9789264074989-en)
- Perez-Salazar, B. (2011). Practical approaches to urban crime prevention [electronic resource]: proceedings of the workshop held at the 12th UN Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Salvador, Brazil, April 12-19, 2010. Montreal: International Centre for the Prevention of Crime.
- Roy, A. (2005). Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning. *Journal of the American Planning Association*, 71(2), 147-158. <http://doi.org/10.1080/01944360508976689>
- Roy, A. (2009). Why India Cannot Plan Its Cities: Informality, Insurgence and the Idiom of Urbanization. *Planning Theory*, 8(1), 76-87. <http://doi.org/10.1177/1473095208099299>
- Tissington, K. (2012). 'Tacticians in the Struggle for Change'? Dans *Contesting Transformation* (p. 201-221). Pluto Press. Consulté à l'adresse [www.jstor.org/stable/j.ctt183p1vx.16](http://www.jstor.org/stable/j.ctt183p1vx.16)
- Wakely, P., & Riley, E. (2011). The case for incremental housing (Cities Alliance Policy Research and Working Papers Series No. 1 No. 1) (p. 57). Washington: The Cities Alliance. Consulté à l'adresse [www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/Case-for-Incremental-Housing.pdf](http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/Case-for-Incremental-Housing.pdf)

### «Un panorama sucinto de la prevención social en Europa»

- Crawford, A. (2007). Crime prevention and community safety. In *The Oxford Handbook of Criminology* (4o ed.) (pp. 866–909). Oxford: Oxford University Press.
- Groenemeyer, A., & Schmidt, H. (2012). Social Crime Prevention in Germany. Balancing Social Policy and Crime Policy? In *Social Crime Prevention in Late Modern Europe: A Comparative Perspective* (pp. 121–150). Brussels: Vubpress Brussels University Press.

Hebberecht, P., & Baillergeau, E. (2012). *Social Crime Prevention in Late Modern Europe: A Comparative Perspective*. Brussels: Vubpress Brussels University Press.

Hughes, G. (2007). *The Politics of Crime and Community*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Kerezsi, K. (2012). "Grandpa"s Fashion in the New Year" – Innovative Theoretical Thoughts vs. Simplistic Crime Prevention Practices in Hungary. In *Social Crime Prevention in Late Modern Europe: A Comparative Perspective* (pp. 181–208). Brussels: Vubpress Brussels University Press.

Meško, G. (2002). *Osnove preprečevanja kriminalitete [Basics of Crime Prevention]*. Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola.

Meško, G., Kanduč, Z., & Jere, M. (2012). Social Crime Prevention in Slovenia – Recent Developments. In *Social Crime Prevention in Late Modern Europe: A Comparative Perspective* (pp. 303–319). Brussels: Vubpress Brussels University Press.

2

**LA SEGURIDAD  
URBANA**

# La seguridad urbana

# 2

## Introducción. El carácter cambiante de la seguridad urbana

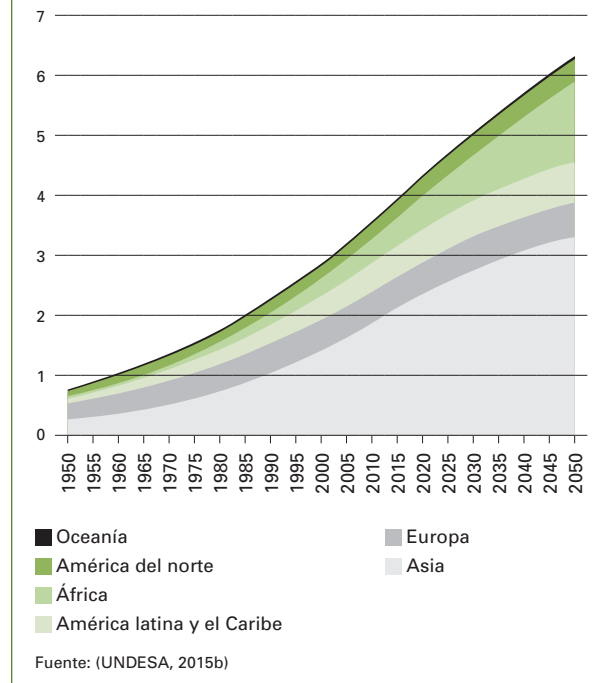
«Una campaña a nivel de toda la ciudad (ciudad segura) promueve una ciudad donde todos los habitantes de las ciudades —sin importar su estatus socioeconómico, género, raza, etnia o religión— puedan participar plenamente en las oportunidades sociales, económicos y políticas que ofrecen las ciudades. Para crear una ciudad más segura es clave la participación de los pobres, los jóvenes y las mujeres de las ciudades en todos los niveles de la planificación y la toma de decisiones» (UN-Habitat, 2015a, p. 10).

Garantizar la seguridad de los ciudadanos es una importante actividad de los gobiernos. Los gobiernos de las ciudades, debido a su proximidad a las poblaciones locales, están en buena posición para defender la seguridad urbana y asegurar que responda a las prioridades locales, aun cuando los gobiernos nacionales hayan desarrollado políticas generales de prevención (CIPC, 2013). Por esa razón, varias organizaciones han defendido el papel de las ciudades en la aplicación de estrategias locales de seguridad desde los años 1990, entre ellas el CIPC, el Foro Europeo para la Seguridad Urbana (EFUS), la Liga Nacional de Ciudades (EE.UU.), el Centro Nacional para la Prevención del Delito (Canadá), el Programa Ciudades más Seguras de ONU-Hábitat y el Ministerio de Seguridad Pública de Quebec, entre otros (CIPC, 2013). Es esencial apoyar a los gobiernos nacionales y subnacionales para cumplir esa función.

## Urbanización: retos y oportunidades

Vivimos en un mundo principalmente urbano, en que se calcula que actualmente 3500 millones de personas viven en ciudades (Naciones Unidas, 2015b). Se prevé que esa tendencia continuará en las próximas décadas y que el 95% de la expansión urbana se dará en ciudades del mundo en desarrollo (Naciones Unidas, 2015b). En 2050 habrá más población urbana que el total de la población mundial actual (*borrador cero revisado de la Nueva Agenda Urbana*, 2016, p. 1). Véase la figura 2.1.

Figura 2.1 Población urbana por región, 1950-2050. Población urbana (miles de millones)



En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la primera meta en materia urbana implica que la comunidad internacional reconozca el papel fundamental de las ciudades en el desarrollo sostenible. Irónicamente, no hay ninguna definición internacionalmente compartida sobre el significado de «urbano». Algunos dicen que su definición está relacionada con la capacidad productiva, centrada en torno a actividades no agrícolas (Rashed & Jürgens, 2010), mientras que otros, entre ellos la División de Estadística de las Naciones Unidas, usan *urbano* para ciudades de más de 100 000 habitantes. De cualquier manera, parece haber un consenso en que está aumentando la interconexión entre las ciudades y las zonas rurales y que las líneas que las separan son cada vez más finas (Rashed & Jürgens, 2010).

El ritmo de la urbanización y la migración a las zonas urbanas está siendo más rápido que la velocidad a la que logran ampliarse las infraestructuras, espacios y servicios municipales, lo cual da lugar a un suministro inadecuado de infraestructuras y de servicios urbanos, que afecta especialmente a las mujeres y a las personas pobres. Algunos gobiernos, como el de Vietnam, están tratando de hacer frente a ese hecho llevando la infraestructura urbana a los pueblos en un intento de frenar la migración a la ciudad (Rashed & Jürgens, 2010).

Hoy en día, la mayoría de las ciudades se ve afectada por las desigualdades y la falta de cohesión social. Las divisiones y dualidades que se manifiestan en forma de desigualdades urbanas son importantes y profundas causas de la delincuencia. Por ejemplo, a medida que las ciudades se expanden, también crece la creación de urbanizaciones cerradas y asentamientos informales. En ambos casos, suele ser insuficiente la disponibilidad de servicios urbanos, incluidos los servicios de seguridad y de policía, los cuales por una parte son sustituidos por servicios privados y por otra o no existen o son inadecuados. En los asentamientos informales se encuentran algunos de los principales desafíos para la seguridad urbana, al ser zonas caracterizadas por la pobreza, falta de acceso a servicios básicos de calidad, asentamientos no planificados y altos índices de inseguridad y delincuencia. En esas zonas viven 828 millones de personas, un número que no deja de crecer (UN, 2015b). La desigualdad suele ir de la mano de niveles altos de delincuencia y violencia urbana, tanto en el Norte como en el Sur Global (GIT Security, 2013).

Pese a esos desafíos, las ciudades son de gran importancia por su potencial para el desarrollo sostenible. Son centros de oportunidades, educación, empleo, cohesión social, igualdad de género, libertad de expresión de la orientación sexual, etc. y, en ese sentido, la urbanización tiene el potencial de ser un elemento transformador. Se necesitan una nueva orientación en las políticas para convertir la urbanización en una oportunidad (AUC, 2015). La tecnología es cada vez más importante para la gestión de las ciudades y tiene un gran potencial para la gestión urbana integrada y la participación ciudadana en el desarrollo, la gestión y el monitoreo de las ciudades.

## Definir la seguridad urbana

Hay muchas maneras diferentes de entender la prevención del delito y la seguridad urbana, y esas definiciones cambian de un idioma a otro y de una región o de un país a otro. La definición operativa del CIPC, que se refleja en los conceptos de prevención del delito y seguridad comunitaria, «destaca el papel

de los residentes —o de las comunidades— en el desarrollo y aplicación de esas políticas. Del mismo modo, el desarrollo de las capacidades personales, ya sea mediante la educación, el desarrollo de habilidades profesionales, liderazgo, etc., promueve la buena integración social y la construcción de entornos de vida pacíficos» (CIPC, 2010b, p. 4).

Para algunos, la definición actual de la seguridad urbana es complementaria con la prevención del delito y busca la forma de mejorar los derechos individuales de una persona y su bienestar, desde el punto de vista de su integridad física (Kelly, 2015), social y psicológica, además de abordar la prevención del delito y la violencia (Habitat III, 2015c). Por tanto, la seguridad urbana «comienza a partir de la observación de que un desarrollo urbano y una gobernanza local inadecuados y los patrones de exclusión social y territorial fomentan la delincuencia y la violencia. En esta perspectiva, la seguridad urbana adopta un proceso participativo que engloba a toda la ciudad para abordar los factores de riesgo y, sobre todo, los factores de protección frente a la inseguridad en las ciudades, creando las condiciones para unas ciudades más sostenibles, inclusivas, cohesionadas y justas» (Habitat III, 2015c, p. 2).

La seguridad urbana es una importante cuestión política, social y económica. Durante los últimos veinte años ha crecido considerablemente el conocimiento en este ámbito, desde la aprobación de las primeras Directrices de Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia urbana en 1995. Las Directrices de seguimiento de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito de 2002 afirman que «hay indicios claros de que las estrategias de prevención del delito bien planificadas no solo previenen el delito y la victimización, sino que también promueven la seguridad de la comunidad y contribuyen al desarrollo sostenible de los países» (UNODC, 2002, p. 2), lo cual se ha reflejado en los ODS en la Agenda 2030.

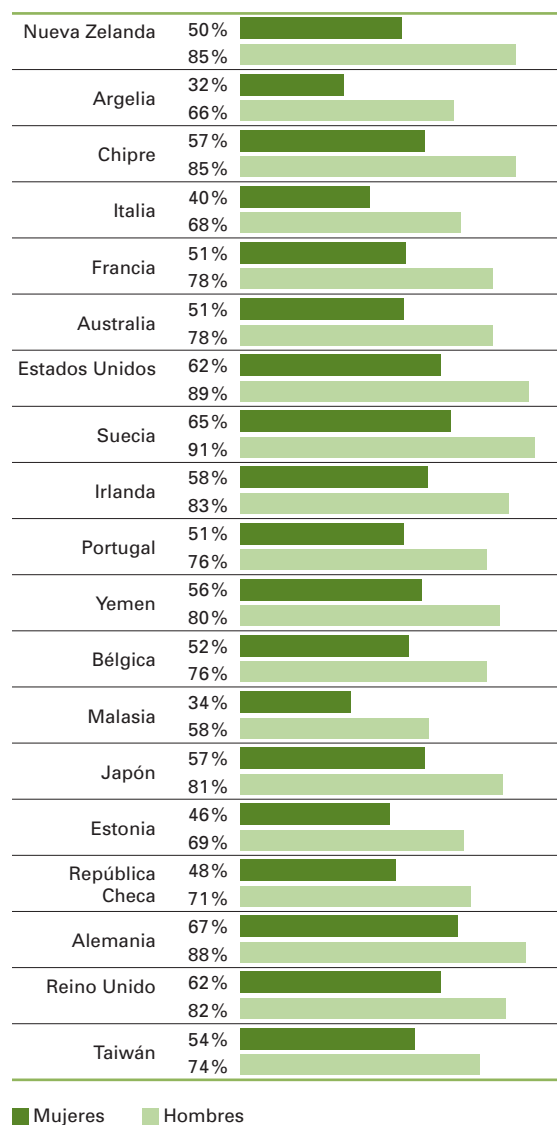
Esa acumulación de conocimiento y experiencia ha dado lugar a una visión común sobre los elementos básicos de cómo han de ser las estrategias eficaces de seguridad urbana (WICI, 2016, p. 17). En primer lugar, es esencial conectar los diferentes niveles de gobierno, desde lo nacional a la comunidad (véase el capítulo 3). Si bien los gobiernos nacionales elaboran estrategias de seguridad para el país, los gobiernos municipales centran sus esfuerzos de prevención del delito en sus propios planes. La coordinación entre múltiples niveles es fundamental para desarrollar e implementar con éxito estrategias de prevención del delito y de seguridad urbana, y «abordar los vínculos entre la delincuencia organizada transnacional y la delincuencia, la violencia y la inseguridad locales» (Habitat III, 2015c, p. 3). Los gobiernos nacionales

y subnacionales deben apoyar a las ciudades para garantizar la seguridad urbana, asignándoles el poder y los recursos necesarios para una ejecución y un seguimiento eficaces. Es importante la participación de la comunidad y de diversos colectivos de la población urbana en el diagnóstico, la planificación, la ejecución y el seguimiento en el ámbito de la seguridad. Esta participación debe tener en cuenta los factores relacionados con la edad, el género, las personas indígenas y otros grupos, puesto que las diversas identidades se enfrentan a situaciones de seguridad diferentes (véase la figura 2.2). En este sentido, es importante contar con un enfoque que parta desde la base para desarrollar estrategias de seguridad que se apliquen de manera eficaz. Por último, es esencial contar con un enfoque multidimensional y en que participen múltiples partes interesadas con el fin de comprender y hacer frente a

la delincuencia y la violencia en todos los niveles. Eso hará posible una estrategia de seguridad más robusta, eficaz y completa (UN-Habitat, 2007a; WICI, 2016).

La seguridad urbana se va integrando cada vez más como un tema transversal en el desarrollo sostenible y la gobernanza de las ciudades (UNODC, 2014). Hoy en día se reconocen las conexiones entre la seguridad y el diseño físico y la infraestructura, así como los vínculos con la gobernanza (UN-Habitat, 2007b). Se considera que «solo se logrará un desarrollo urbano sostenible cuando se pongan en marcha estrategias de seguridad y de prevención de la delincuencia urbana bien planificadas, que abarquen a toda la ciudad y sean sensibles al género, basadas en la comunidad, integradas e integrales» (WICI, 2016, p. 4). Esto se refleja en las estrategias de seguridad urbana que utilizan planteamientos basados en derechos para incluir elementos de desarrollo social e inclusión.

**Figura 2.2 Brecha de género en la seguridad (% de personas que se sienten seguras caminando solas por la noche)**



Fuente: Autores, adaptado del CIPC (2014, p. 168)

## Panorama general de este capítulo

Este capítulo comienza explorando cómo han evolucionado las normas y reglas internacionales en materia de prevención y seguridad urbana y cómo se están actualizando para reflejar mejor la composición de las ciudades. Se explora el estado actual de la seguridad urbana, destacando algunas tendencias relevantes y explorando los retos actuales (pandillas, violencia contra las mujeres y niñas) y emergentes (migración, ciudades frágiles). Se analiza el aumento de las interconexiones entre las ciudades y la nueva gobernanza urbana, que pone mayor énfasis en la participación ciudadana. El capítulo también analiza de qué manera están usando la tecnología tanto los gobiernos municipales como los ciudadanos para hacer ciudades más seguras e inteligentes, en concreto, por ejemplo, mediante la cartografía geológica. Por último, se examinan algunas políticas, programas y proyectos desarrollados para responder a los retos de las ciudades.

## Normas y reglas de seguridad urbana

Nos encontramos en un momento crucial en la historia moderna, en que muchas de las normas y reglas internacionales se están revisando para reflejar los importantes cambios en la demografía y la rápida urbanización. La seguridad urbana se considera un asunto de gran preocupación en las ciudades de todo el mundo, independientemente del grado en que se vean afectadas por la delincuencia y la violencia. Muchas de esas normas y reglas piden tener en cuenta diversos aspectos: reforzar la inclusión, particularmente de los jóvenes, los refugiados y otros grupos excluidos; una gobernanza transparente, responsable e inclusiva; alianzas entre diversos niveles y sectores

para hacer frente a los desafíos; una planificación que tenga en cuenta a los diversos usuarios de la ciudad y que escuche voces diversas de la gente en la planificación; equidad de género y eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas; y que las oportunidades urbanas se pongan a disposición de todos. Aunque muchos de estos mensajes son coherentes con los marcos normativos de prevención de la delincuencia anteriores, se están actualizando para incorporar los nuevos conocimientos y concepciones y reflejar los retos actuales, como la migración.

## De los ODM a los ODS

«ODS 11: Lograr que las ciudades sean inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles»

«Meta 7: “Para 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad” (Naciones Unidas, 2015a)».

Cuando en el año 2000 se adoptaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los esfuerzos de desarrollo se centraban principalmente en las zonas rurales y los países en desarrollo. Quince años después, con la adopción de la Agenda 2030, y habida cuenta de que la mayoría de la población mundial vive en zonas urbanas, se reconoce que las ciudades son claves para el desarrollo sostenible. Eso se ve reflejado en la inclusión de una meta específica en el ODS 11 referente a hacer las ciudades inclusivas, seguras y resilientes. La inclusión explícita de la seguridad es un hecho notable, porque se reconoce como una condición esencial para el desarrollo urbano sostenible, y sitúa a la seguridad urbana como un problema de desarrollo.

## De las Directrices de las Naciones Unidas sobre la Prevención de la Delincuencia (1995, 2002) a las Directrices de las Naciones Unidas sobre Ciudades más Seguras (Shaw, 2010)

Existen ya dos conjuntos de directrices relativas a la prevención de la delincuencia: las *Directrices para la Cooperación y la Asistencia Técnica en la Esfera de la Prevención de la Delincuencia Urbana*, Resolución del ECOSOC 1995/9; y las *Directrices para la prevención del delito*, Resolución del ECOSOC 2002/13. Estas directrices articulan la necesidad de estrategias de prevención del delito que se desarrollen e implementen junto con las respuestas de la justicia penal. Entre otras herramientas, hay un manual sobre las directrices de 2002 para ayudar a los gobiernos nacionales y locales en su aplicación (Shaw, 2010). En

### Recuadro 2.1 Otras resoluciones de la ONU relacionadas con la seguridad urbana

- 2014 – Resolución del Consejo Económico y Social E/2014/30 sobre la recomendación de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal para el fortalecimiento de las políticas sociales como instrumento para la prevención del delito.
- 2008 – Resolución del Consejo Económico y Social E/2008/24 sobre el «Fortalecimiento de la prevención de la delincuencia urbana: enfoque integrado».
- 2005 – Resolución del Consejo Económico y Social E/2005/22, que pidió a la UNODC que concediera la debida atención a la prevención del delito con vistas a lograr un enfoque equilibrado entre la prevención y las medidas adoptadas en la esfera de la justicia penal.
- 2002 – Resolución 56/261 de la Asamblea General, que pidió la promoción de una estrecha cooperación entre los sectores de la justicia, la salud, la educación, los servicios sociales y la vivienda para apoyar la prevención eficaz del delito.
- 2002 – Resolución 56/261 de la Asamblea General, que pidió cooperar con la sociedad civil para formular estrategias eficaces de prevención del delito.

el recuadro 2.1 figuran otras directrices y resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas.

Actualmente se están elaborando unas Directrices de las Naciones Unidas sobre ciudades más seguras. El objetivo de las nuevas directrices es facilitar a los responsables políticos a nivel nacional y local un marco normativo claro basado en las directrices anteriores y en el conocimiento acumulado sobre el desarrollo de ciudades seguras, y proporcionar una base práctica para los especialistas. Eso indica el reconocimiento de los cambios rápidos que afectan a las ciudades y los beneficios de incorporar el conocimiento y las herramientas recientes en los enfoques de prevención del delito y las nuevas tecnologías. Además, se están alineando estratégicamente con otras iniciativas normativas, en particular con la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana (NAU).

## De la Agenda Hábitat II a la Nueva Agenda Urbana

En 2016, países de todo el mundo adoptarán una Nueva Agenda Urbana (NAU) en las reuniones de Hábitat III en Quito, Ecuador. La NAU guiará a los países en sus planes y objetivos de desarrollo urbano para los próximos veinte años. Esa agenda busca

tener un efecto transformador y ve la urbanización como una oportunidad para el desarrollo sostenible, para la construcción de la cohesión social y para el desarrollo social (UN-Habitat, 2015b). La seguridad urbana es una condición necesaria para el desarrollo de las ciudades, tal como se refleja en el proyecto del texto, que cita la prevención del delito específicamente como una estrategia clave.

## De la Carta Urbana Europea a la Carta Urbana Europea II

En 1992, el Congreso de los Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa adoptó la Carta Urbana. Se consideró una medida pionera, pues reconoció y legitimó la urbanización en todo el continente. En 2008, se elaboró la Carta Urbana de la Unión

Europea II —Manifiesto por un nuevo urbanismo, con el fin de tener en cuenta los cambios sociales, económicos y culturales que habían sufrido las ciudades desde la redacción de la primera Carta. Los principios y conceptos que guían la Carta II son: la gobernanza ética, el desarrollo sostenible y una mayor solidaridad en las políticas públicas, elementos esenciales para hacer frente a la rápida urbanización (Congress of Local and Regional Authorities of Europe & Council of Europe, 2009).

## Visión África 2063

El continente africano ha experimentado un crecimiento sin precedentes, pasando de unos 229 millones de habitantes en 1950 a 1200 millones en 2014 (AUC, 2015). África Visión 2063 es un ambicioso plan de visión estratégica y acción para los próximos 50 años, que pretende, entre otras cosas, responder a los desafíos que plantea la rápida urbanización en ese continente. Busca tener un efecto transformador en su impacto y considera a las ciudades como el lugar donde se llevará a cabo la transformación nacional y continental. Aunque no siempre es el objetivo declarado, algunas de sus siete aspiraciones abordan las causas profundas de la delincuencia y la violencia urbana, y pueden servir para reforzar la seguridad urbana en toda la región: reducción de la pobreza; reducción de las desigualdades; buena gobernanza y fortalecimiento de las instituciones; respeto de los derechos humanos, la justicia y el Estado de derecho; fortalecimiento de los mecanismos para construir, mantener y restaurar la paz; financiación adecuada para la seguridad; igualdad de género y paridad en las esferas políticas, económicas y sociales; poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas (VCMN); y un desarrollo impulsado por la población. Visión África 2063 aspira a cimentar la cohesión social a través de una fuerte identidad cultural, el patrimonio común, los valores y la ética, y reconoce la diversidad como fuente de riqueza (AUC, 2015). Otras acciones relativas a la mejora de la seguridad urbana comprenden: la petición de una África sin armas a corto plazo y eliminar los conflictos derivados de la exclusión social a largo plazo; unas fuerzas policiales capacitadas y responsables; mecanismos de cooperación para abordar y prevenir la delincuencia transnacional; una financiación adecuada para el desarrollo urbano sostenible que afronte el crecimiento urbano previsto, y se considera imprescindible crear barrios urbanos seguros (AUC, 2015).

### Recuadro 2.2 Tejiendo lazos: los ODS, Hábitat III y la Nueva Agenda Urbana y Ciudades Seguras 2.0

La reunión Hábitat III, celebrada en Quito (Ecuador) en octubre de 2016, es la primera gran conferencia internacional tras la aprobación de la Agenda 2030 y los 17 ODS. En ella se adoptará la Nueva Agenda Urbana, un nuevo marco normativo global, que servirá para orientar la política y el desarrollo urbano en los próximos veinte años, tal como fue el caso en las reuniones anteriores de Vancouver en 1976 y de Estambul en 1996. Dado que los ODS son un acuerdo vinculante de los Estados miembros, será importante que la NAU, que es un marco normativo no vinculante, esté más específicamente relacionada con el ODS 11, referente a las ciudades. Al mismo tiempo, ONU-Hábitat y la UNODC propugnan el desarrollo de nuevas Directrices de las Naciones Unidas sobre Ciudades más Seguras, y ONU-Hábitat está evaluando lo aprendido en los últimos veinte años de su Programa Ciudades más Seguras y cómo será su próxima fase. Para guiar esta nueva fase, está desarrollando un documento marco denominado Ciudades Seguras 2.0 (CS 2.0). Estratégicamente, las nuevas directrices y CS 2.0 deben considerarse vías para la implementación del ODS 11 y de la meta 11.7, así como de la NAU.

Estas importantes conversaciones y acuerdos normativos globales han dado lugar a muchas reflexiones y han permitido hacer balance. La decisión del CIPC de elegir la seguridad urbana como tema del Informe Internacional de 2016 es un ejemplo de ello.

## El estado de la seguridad en las ciudades: tendencias y desafíos

La mayor atención prestada al papel de las ciudades en el desarrollo ha mostrado los desafíos de seguridad urbana como barreras para la sostenibilidad y ha incitado a los investigadores a examinar las estrategias de prevención de la delincuencia urbana y su eficacia. Entre los temas que invariablemente se tratan se encuentran cuestiones tales como la privatización de la seguridad y la proliferación de urbanizaciones cerradas, la presencia e importancia de pandillas, la violencia contra las mujeres y las niñas, la seguridad urbana en el contexto de los conflictos y los desastres y la afluencia de refugiados a los centros urbanos. La Iniciativa Ciudades Seguras e Inclusivas, puesta en marcha por el IDRC (Canadá) es un ejemplo de ello (véase el recuadro 2.3).

### La presencia de la delincuencia y la violencia en las ciudades hoy en día

El Índice de Ciudades Seguras de 2015 de *The Economist* presenta un ranking de 50 ciudades del mundo clasificadas de acuerdo a una serie de factores, entre ellos la seguridad personal. Según este índice, Tokio encabeza la lista como la ciudad más segura, mientras que Yakarta ocupa el último puesto (The Economist Intelligence Unit, 2015a). Como se ha mencionado, la delincuencia y la violencia urbanas

constituyen una preocupación central para los vecinos y gobernantes de las ciudades. Supone una amenaza para la cohesión social y la estabilidad económica y tiene efectos negativos en la salud de los residentes. El daño y el miedo que infunden amenaza la calidad de vida, los derechos humanos, la estabilidad social y el desarrollo sostenible, y afecta de manera desproporcionada a los habitantes pobres de las ciudades (UN-Habitat, 2015a). Uno de cada cinco residentes en ciudades ha sido víctima de actos de violencia y delincuencia (UN-Habitat, 2015a). Esta cifra se eleva al 70% de las personas en algunas partes de América Latina, el Caribe y África (UN-Habitat, 2007b), mientras que a nivel mundial una de cada tres mujeres ha sido víctima de violencia (CIPC, 2014; ONU Mujeres, 2016).

Las tasas de homicidios son notablemente mayores en las ciudades que en las zonas rurales, especialmente en los asentamientos con poblaciones superiores a los 50 000 habitantes (UNODC, 2014). Del mismo modo, la mayoría de la violencia armada y de los homicidios por armas de fuego se produce en las ciudades. En 2013, 46 de las 50 ciudades más violentas del mundo estaban en las Américas, y eso pese a que ninguna de ellas tenían conflictos armados (Muggah, n.d.). Contrariamente a la creencia popular, no existe una correlación consistente entre el tamaño de una ciudad, o su densidad de población, y los niveles de delincuencia y violencia (CIPC, 2010a; Muggah, 2014; Shaw & Carli, 2011), aunque ONU-Hábitat señala que existe un vínculo en los casos de ciudades de crecimiento rápido (UN-Habitat, 2007b). Aparte de los niveles de desigualdad, se ha defendido que «no es el tamaño de las aglomeraciones urbanas lo que crea un entorno delictivo, sino más bien las deficiencias en la planificación, el diseño y la gestión de la urbanización» (Habitat III, 2015c, p. 2).

#### Recuadro 2.3 La Iniciativa Ciudades Seguras e Inclusivas: esfuerzos para entender la seguridad urbana (IDRC, 2015)

La *Iniciativa Ciudades Seguras e Inclusivas* es un programa mundial de cinco años (2012-2017) cuyo objetivo es invertir en investigación para entender mejor la seguridad y la violencia urbanas. Hasta el momento se han identificado cinco factores que impulsan la violencia urbana:

1. El escaso acceso a servicios básicos puede fomentar la competencia y alimentar conflictos entre grupos.
2. Los desplazamientos de población pueden aumentar la vulnerabilidad al cortar las redes de apoyo comunitario.
3. En algunas zonas de alto nivel de delincuencia, las bandas criminales desempeñan el doble papel de agresor y «protector».
4. La pobreza y el desempleo dañan a los hogares y pueden alimentar la violencia doméstica y comunitaria.
5. Una planificación urbana segregada puede dejar un legado de tensión e inseguridad en la comunidad.

### Más allá de la ciudad: áreas metropolitanas, expansión informal y espacios y servicios privatizados

Algunas de las tendencias actuales en el desarrollo urbano —en particular la gentrificación, la expansión metropolitana y el crecimiento de los asentamientos informales— nos obligan a replantear las estrategias de seguridad urbana. El modelo de ciudades más seguras de ONU-Hábitat, por ejemplo, hace hincapié en la mejora de la seguridad urbana a través de la planificación, la gestión y la gobernanza con la autoridad municipal (y con el alcalde, si es posible) tomando una posición de fuerte liderazgo. Sin embargo, si nos fijamos en las áreas metropolitanas más allá de los centros urbanos, los asentamientos informales y las urbanizaciones cerradas, lo que vemos es que generalmente no es la autoridad municipal la que toma la iniciativa en la planificación, la gestión o la gobernanza de esas áreas.

Una respuesta al temor a la delincuencia y la violencia es el aumento de la privatización del espacio y la seguridad a través de urbanizaciones cerradas y de seguridad privada. Además, con la gentrificación, los pobres urbanos a menudo se desplazan a las zonas periurbanas, donde sufren una mayor exclusión. La privatización de los espacios urbanos crea barreras reales y percibidas y espacios segregados, a menudo basados en la clase, lo que se ha dado en llamar «violencia de infraestructura» (Moser & McIlwaine, 2014, p. 336; Rodgers & O'Neill, 2012). Por ejemplo, en Harare (Zimbabue), la planificación colonial basada en la segregación racial ahora refuerza la segregación económica, lo que tiene como consecuencia la limitación de la libertad de la movilidad de los habitantes pobres de la ciudad (IDRC, 2015).

Algunos asentamientos informales de muchas ciudades de América Latina, el Caribe, el África subsahariana y otras regiones se consideran demasiado peligrosos para que los agentes de la policía local se enfrenten a la delincuencia y la violencia urbanas, dejando su gestión informal en manos de las bandas (Muggah, 2013). Por ejemplo, en San Salvador, las pandillas exigen a los residentes urbanos y propietarios de negocios que acepten su protección contra otras pandillas. Eso produce «una forma coercitiva de cohesión social, por lo que la supervivencia depende de tolerar las fuentes de inseguridad» (IDRC, 2015). En estos casos, el control, el poder y la autoridad se negocian a escala de barrio (Muggah, 2014). Deben priorizarse las intervenciones dirigidas a la mejora de la seguridad urbana en esas áreas, pero también hay que reconceptualizar tales intervenciones, pues sabemos que la delincuencia y la violencia urbanas son el resultado de la combinación de desigualdades, falta de control institucional y social y exclusión social, todos ellos factores característicos de esas «zonas vedadas» (Habitat III, 2015c).

En las ciudades con un alto nivel de desigualdad, ciertos segmentos de la población urbana suelen terminar viviendo en situación de exclusión y marginación, lo que genera unas condiciones y entornos propicios para la delincuencia (UN-Habitat, 2015a). Es necesario que tanto los gobiernos municipales como los planificadores analicen por igual de qué manera esas áreas diversas interactúan con la ciudad y que tengan en cuenta el movimiento diario de sus vecinos. Por tanto, es esencial invertir en la comprensión de estas nuevas lagunas de gestión y en los patrones de movilidad con el fin de usar ese conocimiento para la planificación de estrategias que promuevan la inclusión. En el capítulo 3 se presenta un debate más en profundidad respecto a las ciudades latinoamericanas.

## Identidades, exclusión y delincuencia en las ciudades

«Los jóvenes son agentes de cambio y las mujeres son las defensoras de la seguridad en la ciudad. En lugar de considerarlos un problema, ambos deben participar plenamente como colaboradores en el diseño y la implementación de cualquier tipo de estrategia sostenible de prevención del delito y la violencia» (UN-Habitat, 2015a).

Los patrones de urbanización se han traducido en ciudades fragmentadas con profundas divisiones y contrastes de un barrio al barrio vecino. Con el fin de comprender mejor las perspectivas matizadas de la diversidad de los residentes, es importante tener en cuenta de qué manera los marcadores de la identidad de un individuo se entrelazan para dar forma a su experiencia urbana.

La identidad de cada uno viene determinada por muchos factores entrelazados, como: la edad, el género, la orientación sexual, el ingreso, la raza y la capacidad. La manera en que esos factores se interconectan entre sí tiene un efecto predecible sobre su grado de inclusión, el acceso a oportunidades, la sensación de seguridad, la experiencia de acoso o la participación en actividades ilegales y pandillas (CAWI, 2015; WICI, n.d.). La comprensión de las necesidades y experiencias de diferentes personas nos sitúa en mejores condiciones para diseñar iniciativas de prevención del delito que promuevan la inclusión de todos. Esto requiere un fuerte alejamiento de los patrones actuales de urbanismo y urbanización, que tienden a producir lugares de exclusividad (UN-Habitat, n.d.-a).

La sensación de seguridad guía las opciones de movilidad y tiene una relación directa con la propia capacidad para beneficiarse de las oportunidades urbanas. Más de la mitad de las mujeres encuestadas en la Unión Europea dijeron evitar «a veces» determinados lugares y situaciones debido al temor a la violencia. Eso tiene implicaciones para los derechos humanos, ya que puede limitar su participación en la vida social, política y económica (ONU Mujeres, 2015a) y afecta al acceso y al uso del transporte público, como se analizará en el capítulo 4. Un gran número de estudios han documentado las cuestiones de género y seguridad urbana usando la sensación de seguridad como punto de partida para el diagnóstico de los problemas de seguridad de la comunidad.

Un elemento importante de la prevención de la delincuencia y la violencia urbanas implica la construcción de la cohesión social entre los diversos habitantes de las ciudades (véase el capítulo 6 y el cuarto Informe Internacional del CIPC, 2014). Francia ha instituido una política pública en ese sentido, que sigue siendo la base de las facultades conferidas a la estructura

interministerial responsable de la prevención del delito (CIPC, 2010b). Así, las formas específicas de exclusión sistémica y de infraestructuras en las ciudades requieren que los gobiernos locales incluyan sistemáticamente a esas diferentes poblaciones en el desarrollo de las estrategias de seguridad urbana. El fortalecimiento de la identidad de las personas con su ciudad y la creación de una sensación de pertenencia empezando por el ámbito local (los barrios), son maneras eficaces de construir la democracia local y de que la gente participe en la producción y el mantenimiento de la seguridad urbana (WIGL, 2016).

### a) Prevenir la violencia contra las mujeres y las niñas en las ciudades

La Plataforma de Acción de Beijing de 1995 declaró de manera explícita el deber de poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas (VCMN) como «una de las 12 áreas fundamentales para lograr la igualdad de género» (ONU Mujeres, 2015b, p. 1). La VCMN es un problema endémico en ciudades de todo el mundo. Se manifiesta de muchas formas, desde la violencia física o sexual, a la psicológica o económica, en espacios privados y públicos (UNDESA, 2010). En consonancia con otras iniciativas de prevención del delito, los esfuerzos para prevenir la VCMN resultan ser más eficaces si son coordinados, multisectoriales e incluyen «múltiples estrategias implementadas de forma que se refuercen entre sí y si cuentan con los individuos, las comunidades y las organizaciones, al nivel social más amplio posible» (ONU Mujeres, 2015a). Se están haciendo cada vez más esfuerzos para transformar los factores subyacentes que fomentan o permiten el florecimiento de la discriminación de género, en particular las legislaciones y políticas discriminatorias y las normas, actitudes y comportamientos sociales, aspectos todos ellos que promueven las relaciones desiguales de poder basadas en el género.

Una destacada evolución es la mayor atención internacional que se está prestando a poner fin a la VCMN en los espacios públicos urbanos, partiendo del enfoque pasado principalmente en la violencia de pareja y los servicios de atención a la víctima. Por ejemplo, la Comisión de las Naciones Unidas de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de 2013 (CSW57) «identificó varias formas de violencia sexual contra mujeres y niñas (VSCMN) en espacios públicos como un área de preocupación específica, y pidió a los gobiernos que se esforzaran en prevenirla» (ONU Mujeres, 2015b, para. 2). El reconocimiento de la importancia de la prevención, la reducción y la eliminación de la violencia de género en los espacios públicos también aparece en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que en la meta 5.2 pide «eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en la esfera pública y privada» (UNDESA, 2015a).

Durante la última década se han creado varios programas internacionales de ciudades seguras para las mujeres y las niñas<sup>1</sup>. Uno de los primeros resultados de esos programas ha sido constatar el vínculo importante y previamente pasado por alto entre las experiencias de acoso en la calle y la sensación de seguridad. Por ejemplo, la iniciativa global Ciudades Seguras de ONU Mujeres, que ahora opera en más de 20 ciudades de todo el mundo, muestra que «el acoso sexual y otras formas de violencia sexual en espacios públicos son algo cotidiano para las mujeres y niñas de todo el mundo, tanto en zonas urbanas como rurales, en los países en desarrollo y en los desarrollados» (ONU MUJERES, 2013, para. 1). Recientemente se publicaron algunas cifras sorprendentes de diversos estudios: el 68% de las mujeres ha sufrido acoso sexual o violencia durante el último año en Quito (Ecuador) y el 43% en Londres (Inglaterra); el 55% de las mujeres ha sufrido violencia sexual en mercados durante el año pasado en Port Moresby (Papúa Nueva Guinea); y, en Nueva Delhi (India), el 92% de las mujeres ha sufrido violencia sexual en espacios públicos (Blumenthal, 2014).

Hoy en día, las iniciativas de ciudades más seguras para las mujeres y las niñas reconocen que los esfuerzos deben ir más allá de los cambios en las infraestructuras, y tener en cuenta «de qué manera las leyes, reglamentos y políticas que rigen la vida urbana pueden ayudar a promover una mayor seguridad para las mujeres, así como la importancia de la educación y la sensibilización públicas al respecto» (Shaw, 2016, p. 10). Se necesita una combinación de iniciativas de prevención situacional y social a largo plazo para reducir de manera efectiva la VCMN en los espacios públicos urbanos. Eso ayudará a cambiar los estereotipos, roles y normas culturales de género negativos que permiten que la discriminación y la violencia de género prosperen en las ciudades. Por último, los hombres y los niños deben participar como aliados y actores importantes en esta transformación.

### b) Niños, jóvenes y pandillas

Un reciente análisis mundial de las pandillas juveniles subraya la importancia de las ideas de identidad y pertenencia como bases fundamentales que explican el ingreso en ellas como medio para escapar de la exclusión (Winton, 2014). El estudio sostiene que la identidad es el resultado principal de las bandas transnacionales, y se necesita un cambio desde el estudio y la programación centrada en los individuos hacia una «comprensión de la intersección de la violencia estructural (la exclusión de los medios legítimos de ganarse la vida) y la violencia simbólica (el estigma)» (Moser & McIlwaine, 2014, p. 334).

Datos de ciudades de todo el mundo muestran que los hombres jóvenes de 15 a 25 años, o incluso menores, tienen más probabilidades de estar involucrados en actividades delictivas o de poder pasar a estarlo. Un estudio sobre tres ciudades de Costa de Marfil reveló que la edad promedio de los miembros de las pandillas es de diez años (IDRC, 2016). Además, los hombres jóvenes son los que más probabilidades tienen de matar y morir, siendo aproximadamente el 70% de las víctimas de homicidio (Habitat III, 2015c). La presencia de pandillas en las zonas urbanas y la implicación de los jóvenes en ellas han sido estudiadas y documentadas desde hace décadas. Las pandillas en Brasil y en América Central, en particular, han sido objeto de muchos estudios e intervenciones, y las iniciativas destinadas a involucrar a los jóvenes desde la infancia han mostrado algunos resultados positivos

(Muggah, 2014). En la sección final de este capítulo se destacan algunas buenas prácticas. La comprensión de las identidades más matizadas de los jóvenes ayudará a elaborar los futuros programas de prevención y mostrará de qué manera los jóvenes pueden tanto perpetuar como evitar los ciclos de la violencia y la delincuencia urbanas (UN-Habitat, 2015a; IDRC, 2015). El siguiente diagrama muestra los tres pilares para una ciudad segura e ilustra el papel de los programas sociales, junto con el urbanismo, la gestión y la planificación y aplicación de la ley, con vistas a lograr la seguridad urbana.

**Figura 2.3 Los tres pilares para una ciudad más segura**



### c) Los nuevos residentes: migrantes y refugiados en las ciudades

En nuestro mundo globalizado y conectado se da una considerable fluidez entre las fronteras. Hay más de mil millones de migrantes, entre ellos más mujeres y niñas que nunca (CIPC, 2014). En nuestro mundo urbano, la mayor parte de este movimiento termina en las ciudades, que acogen al 60 % del total de 14,4 millones de refugiados y al 80% de los 38 millones de personas desplazadas internamente (PDI), donde tienen más probabilidades de integrarse social y económicamente (Habitat III, 2015a, p. 2). Los patrones de crecimiento urbano en algunos países, como Colombia, Angola y Sudán, se han visto influidos por el movimiento de personas que huyen de conflictos (COHRE, 2008).

Si bien siempre ha habido migración y desplazamientos derivados de conflictos y desastres, los altos niveles de violencia urbana en algunas ciudades también dan lugar a una migración transnacional tanto forzada como voluntaria, a título de ejemplo podemos citar el caso de Colombia (Moser & McIlwaine, 2014). Además, muchas mujeres y niñas emigran a las ciudades para escapar de la violencia de género, especialmente de la violencia doméstica, la mutilación genital y el matrimonio precoz (Blumenthal, 2014; Plan International, 2010, 2013). En todos los casos, los nuevos residentes urbanos deben hacer frente a ciertos desafíos, en particular la violencia estructural y de infraestructura, la falta de acceso a la vivienda, la discriminación y la falta de acceso a servicios (véase también el capítulo 6).

El racismo, los prejuicios y la xenofobia en las ciudades pueden hacer que los migrantes y los refugiados se sientan excluidos. La falta de comprensión o de aprecio por sus contribuciones sociales, económicas y culturales hace que «se vean con frecuencia como una carga en lugar de como un activo» (Habitat III, 2015a). Eso puede generar más frustración y alienación, que pueden dar lugar a delincuencia y violencia urbanas en la esfera pública y a violencia doméstica en la esfera privada. La realidad es que los beneficios económicos y sociales que produce la migración supera a los inconvenientes (CIPC, 2014). Además, las investigaciones muestran que la inmigración puede tener el beneficio inesperado de reducir la delincuencia y contribuir a la prevención del delito, a través de la revitalización de los barrios y ciudades, el fortalecimiento de la cohesión social en la comunidad y el impulso a la economía local, lo que refuerza los controles sociales (CIPC, 2014). Dentro del desarrollo urbano y la planificación, deben incluirse esfuerzos de prevención dirigidos a fomentar la inclusión y la integración. Eso ayudará a las ciudades a planificar de mejor manera para recibir a los migrantes, desplazados internos, refugiados y

otras personas, y aumentará la resiliencia frente a la delincuencia urbana a través de la planificación del desarrollo social y espacial.

### Seguridad urbana, conflictos y desastres

Vivir en un mundo urbano significa que la mayoría de las situaciones de emergencia a nivel mundial se darán en zonas urbanas. De hecho, el Informe Mundial sobre Desastres (IFRC, 2010) predijo que habrá entre tres y cinco catástrofes urbanas significativas entre 2010 y 2020. Esa cifra puede quedarse corta, teniendo en cuenta los acontecimientos de Haití, Indonesia, Myanmar, Pakistán, Filipinas, Somalia y Siria (de Boer, 2015). Además, las ciudades se han ido convirtiendo cada vez más en el escenario de disturbios civiles, conflictos interestatales y terrorismo, y términos como «guerras urbanas» y «guerras de barriadas» son muestra clara de ello (CIPC, 2012; Moser & McIlwaine, 2014). Esto ha cambiado el rostro de los conflictos y los organismos de ayuda humanitaria están empezando a planificar la manera de responder a las crisis humanitarias en las zonas urbanas. De hecho, la violencia urbana en algunas ciudades es tan extrema y endémica que se justifica una respuesta humanitaria, algo que apunta de nuevo a un cambio significativo en el precedente de una intervención internacional.

Las ciudades afectadas por los conflictos también corren un mayor riesgo de desastres, y quienes viven en asentamientos informales son, en todos los casos, más vulnerables (de Boer, 2015; Muggah, 2013). Se necesitan esfuerzos para aumentar la resiliencia de la comunidad y fortalecer la capacidad del Estado, especialmente de los gobiernos municipales, con miras a prevenir y responder a conflictos o desastres. Las iniciativas de prevención social del delito son importantes para desarrollar la resiliencia. Los esfuerzos concretos deben incluir una dimensión de género, ya que la VCMN aumenta en tiempos de conflictos y desastres (COHRE, 2008).

Aunque no suele ser así, las estrategias de prevención del delito y de seguridad urbana deben ser componentes fundamentales de la reconstrucción tras conflictos y desastres. Los esfuerzos de reconstrucción ofrecen oportunidades únicas para involucrar a las mujeres y los hombres en la construcción de sus barrios, la articulación de sus necesidades y la superación de retos pasados. En particular para las mujeres, esto puede ser una oportunidad para la capacitación y el aumento de la participación en el desarrollo local y la toma de decisiones (UN-Habitat, 2014).

Como se señaló en el capítulo 1, ha surgido el término *ciudad frágil*, en que parecen resonar referencias a los estados «frágiles» o «fallidos». Lo que crea un ambiente en que se considera que algunas ciudades son frágiles es la incapacidad de las estructuras de gobernanza de las ciudades para seguir el ritmo de la rápida urbanización. La fragilidad hace que los ciudadanos pierdan confianza en el gobierno debido a su incapacidad o falta de voluntad para proporcionar servicios adecuados, entre ellos la seguridad (Muggah, 2014). Como señala de Boer, «en algunas ciudades, los sistemas de orden público, que van desde la policía, el poder judicial, los sistemas penales y otras formas de aplicación de la ley, son disfuncionales y considerados ilegítimos por los ciudadanos a que han de servir» (2015, p. 2). Por desgracia, esa falta de capacidad y credibilidad hace que las ciudades sean aún más vulnerables a los desastres, la pobreza extrema y la violencia (de Boer, 2015).

Los críticos del planteamiento de las ciudades frágiles cuestionan la potencial profecía autocumplida de dicha designación estigmatizada, mientras que Muggah (2014) opina que la «fragilidad puede entenderse como una especie de *continuum*, (...) un estado dinámico que afecta a diferentes áreas de manera diferente. Las zonas estables y funcionales de las ciudades pueden coexistir —y de hecho a menudo coexisten— con espacios frágiles y afectados por la violencia». Los estudios muestran que el grado de vulnerabilidad urbana a los desastres, la pobreza extrema y la violencia es «la agregación de riesgos». En el contexto de las crisis urbanas, muchos riesgos se manifiestan en un período muy corto de tiempo y pueden estancar o superar por completo la capacidad del Estado para responder a la crisis y gestionarla. Eso deja a esas zonas urbanas particularmente expuestas y propensas a la violencia.

A pesar de tales desafíos, se están realizando esfuerzos a nivel municipal dirigidos a recuperarse de la fragilidad a través de la creación de resiliencia. En particular, esos esfuerzos están encaminados a la construcción de la cohesión social, el fortalecimiento de las instituciones y la confianza en la ciudad y en el Estado, o a trabajar con las pandillas mediante programas de treguas o pacificación (véase el capítulo 1). Aunque hay pocos datos que apoyen sus diversos grados de éxito, sí que indican que los enfoques más eficaces son aquellos que involucran a las comunidades en iniciativas de gobierno coordinadas, a varios niveles, para mejorar la seguridad urbana, y que se centren en la prevención, no en la represión (Muggah, 2014).

## Las redes de ciudades y la nueva gobernanza urbana

«Las estrategias de seguridad y de prevención de la delincuencia urbana bien planificadas integradas y completas, basadas en la comunidad y que engloben a toda la ciudad, no solo previenen la delincuencia y la victimización, sino que además contribuyen al desarrollo urbano sostenible» (Habitat III, 2015c, p. 4).

Para ser eficaces, las estrategias de prevención de la delincuencia urbana requieren un enfoque de gobernanza coordinado, a través de los distintos niveles de gobierno, de los diferentes sectores, y que reúnan a las diversas partes interesadas, en particular a las mujeres, los jóvenes y otros grupos. La creación de redes de ciudades para abordar problemas de seguridad urbana ha sido un aspecto importante que ha permitido que las ciudades aprendan del intercambio de ejemplos y experiencias. También hay en numerosas ciudades un número creciente de iniciativas que conectan a ciudades que trabajan en temas similares.

### La nueva gobernanza urbana: la participación ciudadana y la «coproducción» de la seguridad urbana

«Las experiencias de éxito muestran que la buena gobernanza y las ciudades seguras son recíprocas: donde los habitantes no tienen miedo y se mejora la seguridad para los ciudadanos y los barrios, se posibilita la interacción entre las personas, los grupos y con las instituciones públicas» (Habitat III, 2015c, p. 6).

Aunque cuentan con el apoyo de normas y reglas internacionales, así como de leyes, políticas y planes de acción nacionales, es al nivel de la ciudad donde la normativa entra en funcionamiento y se vuelve tangible la seguridad urbana, o la falta de ella. Tal como explican Rodgers y O'Neill (2012), en las ciudades, «la infraestructura es observable, sus beneficiarios son identificables y sus prestaciones son variables». Los gobiernos municipales imponen las leyes, regulan el desarrollo urbano y gestionan las estrategias locales de prevención del delito, por lo que podrían considerarse los actores más importantes en la prevención de la delincuencia y la violencia urbanas (Modaberi & Momeni, 2016). Los gobiernos nacionales y subnacionales deben fortalecer y apoyar sus capacidades para ello, manteniendo una comunicación, colaboración y cooperación abierta entre los distintos niveles. Se han elaborado muchos instrumentos, guías y otros recursos para apoyar a los gobiernos locales en el desarrollo de estrategias eficaces de prevención de la delincuencia urbana (EFUS, 2007; CIPC, 2014; Shaw, 2010). Cada vez más,

las ciudades están avanzando hacia un nuevo modelo de gestión urbana, que se verá en profundidad en el capítulo 3, el cual insta a tener en cuenta la participación ciudadana en el desarrollo urbano (la figura 2.4 muestra las diferentes formas de participación pública). Por otra parte, la participación de la comunidad puede dar lugar a una «cultura de la prevención» y una responsabilidad compartida en la prevención y la respuesta a la violencia y la delincuencia urbanas, lo que se denomina la «coproducción de la seguridad».

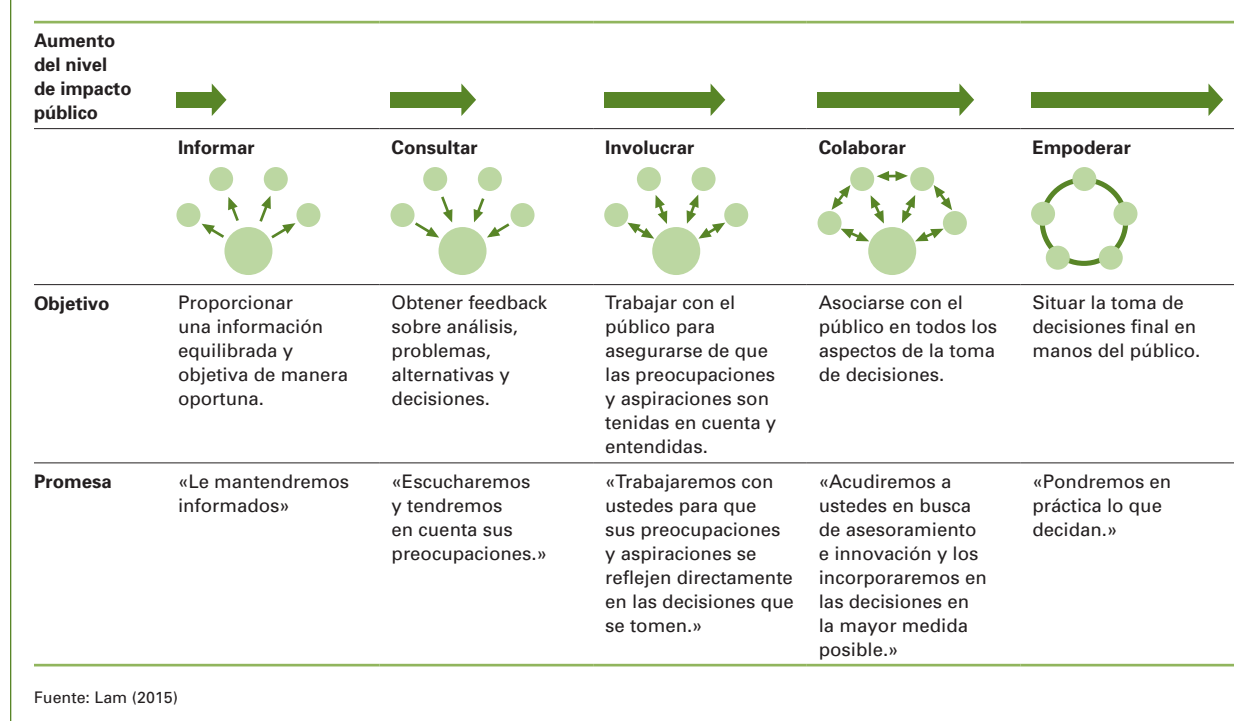
La estrategia urbana de Francia —la *Politique de la ville*— prevé el mejoramiento urbano, dando prioridad a la inversión en las áreas urbanas más deprimidas. Se da prioridad a proyectos de renovación urbana que abarcan elementos tanto de los entornos sociales, como de los entornos construidos y que cuentan con la participación de múltiples partes interesadas en desarrollar e implementar los denominados *contratos de ciudad* (Ministère de la ville de la jeunesse et des sports, n.d.-a, n.d.-b). Podría decirse que la mayor innovación de esos contratos, en comparación con sus predecesores, es que la ley de 2014 que obliga a la participación de los ciudadanos en la coproducción de todos los aspectos de la política urbana. Eso se logra mediante la creación de un consejo de ciudadanos en los barrios prioritarios, que sirve como espacio para la participación ciudadana, la creación de capacidades y la garantía de que un grupo diverso de ciudadanos participa en la definición de las prioridades para sus comunidades.

Un paradigma útil para explorar la participación en el desarrollo e implementación de las estrategias de seguridad urbana es el caso del Derecho a la Ciudad. Este enfoque considera la ciudad como el escenario donde deben alcanzarse y apoyarse los derechos humanos, e insta a aplicar una gobernabilidad basada en los principios de transparencia, inclusión, responsabilidad y participación ciudadana en la planificación y la gobernanza urbanas (Global platform for the right to the city, 2014; Habitat III, 2015d). Dado que la seguridad urbana es una prioridad para los residentes de las ciudades, puede ser un punto de partida para la participación en la ciudad. La participación de los ciudadanos se ha institucionalizado en algunas ciudades, a ejemplo de São Paulo, como se ve en el recuadro 2.4.

Con el aumento de la participación estamos asistiendo a los correspondientes cambios en el uso de las palabras, refiriéndose a los actores locales como «agentes de cambio», no como «beneficiarios» (ONU Mujeres, 2015a). Esa misma lógica debe aplicarse a la diversidad de los habitantes de las ciudades, especialmente a los más excluidos de los procesos de gobernanza local. Sin embargo, a la vez que es fundamental la participación comunitaria en la seguridad urbana, es igualmente importante contar con el apoyo de expertos que puedan compartir su conocimiento y su experiencia (Muggah, 2014).

Por último, reconociendo el importante papel de la identidad en la participación en el caso de las pandillas, varias iniciativas han recurrido a personas

Figura 2.4 Espectro de la participación pública



#### Recuadro 2.4 Secretaría Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía, São Paulo, Brasil (Prefeitura de São Paulo direitos humanos e cidadania, n.d.)

La Secretaría Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía (SMDHC) fue creada en 2013 y se ocupa de los derechos humanos y la participación social. Esta secretaría reconoce la importancia de los espacios públicos en la construcción de la cohesión social y la creación de un sentido de pertenencia a una ciudad. La Secretaría reúne varios departamentos, que se ocupan de 13 áreas temáticas: juventud, personas mayores, LGBTQ, niños y adolescentes, educación sobre derechos humanos, migrantes, personas sin hogar, derecho a la memoria y a la verdad, derecho a la ciudad, participación social, promoción del trabajo decente, políticas públicas en materia de drogas y Oficina Municipal de Defensa de Derechos Humanos.

La Secretaría tiene dos áreas de acción principales:

1. Trabajar para deconstruir una cultura de la violencia, al tiempo que fortalece la cultura de los derechos humanos, garantizando que esos objetivos se reflejen en todas las políticas públicas municipales.
2. Reconocer la participación ciudadana como método de gestión y fomentar dicha participación tanto mediante métodos tradicionales (conferencias, audiencias públicas) como mediante métodos nuevos (diálogos sociales, redes sociales).

destacadas en los barrios para convertirlos en líderes comunitarios positivos. En Barcelona (España), por ejemplo, las «pandillas» se convirtieron en «asociaciones» comunitarias con el objetivo de permitir su participación en la comunidad. En cuanto a asociaciones, las antiguas pandillas organizan eventos culturales para la comunidad, en particular eventos deportivos y musicales (CIPC & EFUS, 2014, p. 11).

### Redes de colaboración entre ciudades

A medida que las ciudades siguen creciendo, no solo desde el punto de vista de la población, sino también de su importancia política, económica y social, cada vez se hace más necesario que se establezcan vínculos entre ellas para compartir lecciones, desafíos, conocimientos y experiencias. La organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos hace precisamente eso, y aboga por la participación de los gobiernos locales en la gobernanza mundial, un ámbito que sigue dominado por los gobiernos nacionales. Otra organización vinculada con la anterior es Metropolis, cuyos miembros son ciudades que superan el millón de habitantes. Hay muchas más redes de ciudades con enfoques temáticos específicos, por ejemplo: la Red Mundial de Ciudades, que tiene como objetivo construir ciudades resilientes; la Red Mundial de la OMS de Ciudades y Comunidades Adaptadas a las Personas Mayores; Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI); y la recientemente creada Red de Ciudades para Fortalecer la Resiliencia de las Comunidades Frente al Extremismo Violento.

La Fundación de Comunidades Seguras de Nueva Zelanda (SCFNZ) tiene como objetivo aumentar la seguridad en las ciudades mediante estrategias basadas en datos para la prevención de la violencia local y la educación en materia de seguridad. Se inspira

en el enfoque de Comunidades Seguras que estableció originalmente la OMS en 1990. Utiliza los siguientes criterios para designar a las ciudades del país como «comunidades seguras»: liderazgo y colaboración, alcance del programa, establecimiento de prioridades, análisis de datos, alineación estratégica, evaluación y comunicación y trabajo en red. La SCFNZ continúa usando su vínculo con la OMS para aprovechar las investigaciones y los recursos mundiales en materia de prevención de lesiones, sistemas de gestión de la seguridad y la prevención del delito mediante un diseño adecuado al entorno para el desarrollo de comunidades seguras<sup>2</sup>.

Una tendencia cada vez más marcada ha sido la creación de iniciativas en varias ciudades en torno a determinados temas. Por ejemplo, la Fundación Rockefeller puso en marcha la Iniciativa 100 Ciudades Resilientes (100RC, n.d.) con el fin de brindar apoyo a las ciudades para fortalecer su resiliencia frente a las causas de la vulnerabilidad urbana, en particular la fragilidad y la delincuencia. La Campaña a Favor de la Vida Urbana (UN-Habitat, n.d.-d) también ha puesto en marcha una iniciativa de 100 ciudades hacia la urbanización sostenible.

Cuando se trata de hacer frente a los retos de seguridad urbana, la distinción entre el Norte y Sur Global es menos pronunciada, y hay muchas innovaciones y prácticas prometedoras que salen de las ciudades del sur que se utilizan para iniciativas en otras ciudades de todo el mundo. Se han creado diversas redes para facilitar esos vínculos, con un centro de atención específico en la prevención de la delincuencia y la seguridad urbana.

El CIPC sigue siendo un actor líder en este ámbito. Su composición tiene alcance el mundial y reúne a organizaciones, ciudades, institutos de investigación

y otras redes que trabajan en temas de prevención de la criminalidad y la seguridad comunitaria. Otras redes que trabajan en torno a la seguridad urbana a nivel mundial son la Red Global de Ciudades Más Seguras (RGCS), encabezada por ONU-Hábitat, que reúne a expertos en materia de seguridad urbana y prevención de la delincuencia, organizaciones y ciudades (GIPC, 2014). La RGCS ha apoyado el desarrollo de grupos de trabajo técnicos sobre diversas cuestiones relacionadas con la seguridad de las ciudades, en particular con la consolidación de la paz, el género y las ciudades inteligentes. Mujeres y Ciudades Internacional (WICI) trabaja para que las ciudades sean más seguras y más inclusivas con y para todas las mujeres y niñas. También hay diversas redes regionales bien establecidas que trabajan en torno a problemas de seguridad urbana en sus respectivas regiones. El Foro Europeo para la Seguridad Urbana (EFUS) reúne a 250 autoridades locales de 16 países con el objetivo de fortalecer las políticas de prevención de la delincuencia en las ciudades de toda la región y promover el papel de las autoridades locales en las políticas nacionales y europeas. La Red Mujer y Hábitat de América Latina (RMH) trabaja para acabar con la VCMN en las ciudades, CityNet busca mejorar los programas y estrategias de seguridad urbana para Asia y el Pacífico y, más recientemente, en 2016 se puso en marcha el Foro Africano para la Seguridad Urbana.

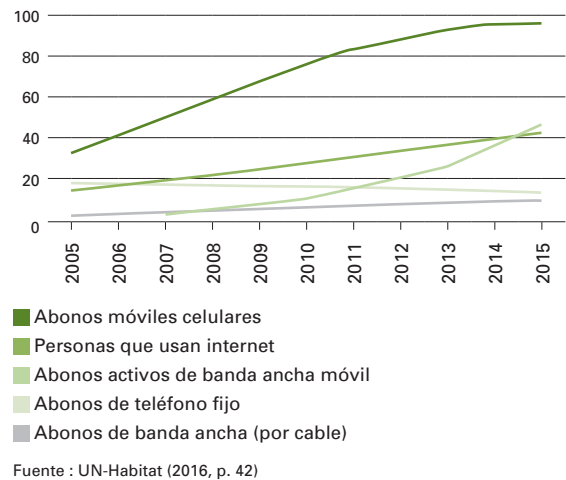
## Tecnología y ciudades inteligentes

Gracias a las innovaciones tecnológicas sin precedentes de los últimos años, no han de extrañarse los esfuerzos para explorar de qué manera el desarrollo y la gobernanza urbanos pueden aprovechar las tecnologías para hacer las ciudades más sostenibles desde el punto de vista social, económico y ambiental. Las tecnologías móviles en particular, cuya disponibilidad y asequibilidad no deja de aumentar, y la infraestructura necesaria para apoyar su uso, han hecho que cada vez más personas de todas las regiones del mundo tengan acceso a las telecomunicaciones y a internet.

## Ciudades más seguras e inteligentes

El incremento en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) (figura 2.5) ha inspirado a las ciudades a intentar convertirse en «ciudades inteligentes», en que las TIC desempeñen un papel central en la definición de la agenda urbana. Las ciudades inteligentes se esfuerzan por mejorar la calidad de vida y responder a las demandas de una población en aumento, haciendo que las infraestructuras urbanas funcionen de forma «más inteligente» y permitiendo así una mejor prestación de servicios sin necesidad de mucho tiempo ni de construir costosas

**Figura 2.5 Evolución mundial de las TIC (abonos por cada 100 habitantes, 2005-2015)**



infraestructuras (Habitat III, 2015b; Moon, Heo, & Lee, 2014; The Economist Intelligence Unit, 2015b).

Desde el punto de vista de la seguridad urbana, el planteamiento de la ciudad inteligente consiste en la conexión en red de los sistemas de seguridad (CCTV, policía, tráfico, etc.) en cuatro etapas: prevención, protección, respuesta y recuperación. Un enfoque complementario es el urbanismo en red, que se considera más centrado en las personas, el cual promueve el gobierno responsable al permitir la participación ciudadana a través de las TIC, centrado a menudo en la planificación y el diseño urbanos para reconstruir vecindarios y barrios descuidados con la participación activa de los hombres y mujeres de la comunidad (Gil, 2014).

El sector privado desempeña un papel importante para hacer las ciudades más inteligentes y seguras gracias a la provisión de soluciones tecnológicas para los problemas de seguridad y protección en las ciudades. Estas empresas de tecnología están cambiando la forma en que se gobiernan las ciudades, algo que evoluciona rápidamente (Woods & Goldstein, 2014). El Grupo Thales, por ejemplo, está especializado en tecnologías de seguridad y coopera con las ciudades para encontrar soluciones integradas, racionalizando la información entre los departamentos gubernamentales, básicamente digitalizando la cooperación entre las múltiples partes interesadas. El grupo se enorgullece de que «la visión de la seguridad centrada en el ciudadano ha demostrado ofrecer una reducción medible de la delincuencia de hasta en un 35% desde que se puso en marcha» (Thales Group, n.d.). Del mismo modo, SAP cuenta con el programa Urban Matters, un programa dedicado a ayudar a responder a los desafíos de la rápida urbanización, con un enfoque de buena gobernanza, participación de la

comunidad, mejor prestación de servicios y creación de resiliencia para mejorar la seguridad urbana (SAP News Center, 2012).

Las TIC pueden usarse como herramientas de gobernanza, fomentando la rendición de cuentas mediante la creación de oportunidades para el monitoreo comunitario de los espacios y servicios públicos (véase la figura 2.6). Safetipin, por ejemplo, la aplicación de auditorías de seguridad digitalizadas inicialmente desarrollada en Nueva Delhi (India), se puede utilizar para controlar la sensación de seguridad en los espacios públicos y evaluar la calidad del entorno construido a través de nueve principios de seguridad (Safetipin, n.d.). Del mismo modo, las TIC pueden fomentar la gestión participativa y facilitar la participación de los grupos normalmente excluidos en la vida de la ciudad. Por ejemplo, muchas TIC cuentan con funciones de accesibilidad y pueden permitir que las personas con capacidades limitadas de movilidad y comunicación participen activamente. También pueden proporcionar a las ciudades datos detallados y desglosados para definir mejor sus planes de seguridad urbana (Habitat III, 2015c; Moon et al., 2014) y usarse para ofrecer información de seguridad pública abierta y accesible.

Por desgracia, las brechas de género y de ingresos en el acceso a las TIC son otro ejemplo de división y exclusión social. Por lo tanto, para que sea inclusiva, cualquier iniciativa que busque que una ciudad sea más inteligente debe basarse en un enfoque de derechos humanos (Habitat III, 2015c). En algunos casos, es importante que la posibilidad de participación a través de las TIC se complemente con otros métodos con el fin de dar cabida a una participación amplia e inclusiva.

También hay un lado más sombrío en el aumento del acceso a las TIC, que ha sido usado para incitar a la violencia urbana. Hay pandillas de jóvenes que están usando las TIC para ampliar sus operaciones

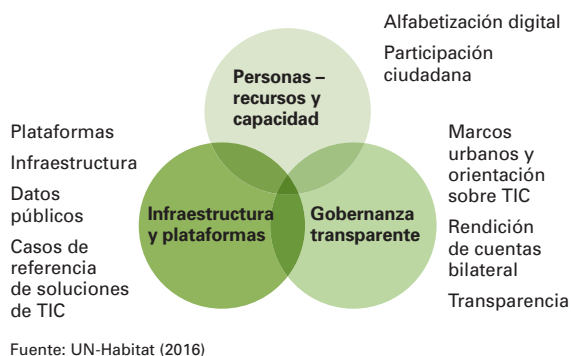
y hacerlas más sofisticadas, como herramientas para el reclutamiento, la contratación de servicios ilegales o con fines de intimidación (Muggah, 2014). Por otro lado, las TIC y las redes sociales se pueden utilizar para intentar que las normas sociales cambien para bien. Por ejemplo, mujeres jóvenes de Pakistán se están empeñando en destruir los mitos de que las mujeres no deben usar los espacios públicos mediante las iniciativas de Chicas en las Dhabas, compartiendo fotos en las redes sociales de chicas en los cafés de la calle, zonas que tradicionalmente solo ocupan los hombres (Khan, 2016). Hoy en día los esfuerzos de prevención del delito deben entender el ciberespacio como una extensión del espacio de la ciudad, estrechamente ligado a un verdadero potencial para la delincuencia y la violencia urbana.

## Geografía, cartografía y prevención del delito

Hace mucho tiempo que se estudian la geografía y las dimensiones espaciales de la delincuencia, que se han convertido en herramientas importantes a que recurren la policía, criminólogos, especialistas en prevención del delito y otros actores (Argun & Dağlar, 2016; Chainey & Ratcliffe, 2005, p. 1). La iniciativa estadounidense Cartografía y Análisis para la Seguridad Pública (MAPS) ha ayudado a desarrollar y perfeccionar herramientas y conocimientos sobre la cartografía de la delincuencia, y ha legitimado y extendido su uso a varios países de América Latina y a Australia, Reino Unido y Sudáfrica, que han adaptado y replicado esa labor (Chainey & Ratcliffe, 2005). Los análisis basados en tales conjuntos de datos sobre la geografía de la delincuencia, entendida en un contexto social, económico y político de una demografía de los barrios y fronteras geográficas, ayudan a definir y determinan muchas decisiones policiales y de prevención, tales como la asignación de recursos, el desarrollo de infraestructuras, la elaboración de programas sociales y las estrategias de prevención (Argun & Dağlar, 2016; CIPC, 2013).

Es importante analizar los resultados de estas herramientas geográficas en un contexto social más amplio con el fin de entender los matices de un espacio determinado, razón por la cual los datos deben ser mínimamente desagregados por sexo, edad e ingresos. También son igualmente importantes las consideraciones de tipo cultural, histórico y social (Ardian et al., 2014, pp. 113–114). Por ejemplo, en Yzad (Irán) se observaron bajas tasas de criminalidad en las zonas utilizadas con fines culturales o religiosos, lo que sirvió para definir medidas de prevención del delito e incluir recomendaciones tanto sociales como situacionales para reducir la delincuencia en los puntos calientes (Ardian et al., 2014).

**Figura 2.6 Entorno propicio para las ciudades basado en TIC**



Los avances tecnológicos actuales significan que la cartografía de la delincuencia y los sistemas de información geográfica (SIG) están ampliamente integrados como componentes básicos de las herramientas y aplicaciones de seguridad, que logran «hacer visibles los datos» (Argun & Dağlar, 2016). Los Carabineros de Chile, por ejemplo, hacen un amplio uso de la información que obtienen a través de los SIG, que ofrecen a través de su plataforma en línea. Esto les permite entender visualmente qué delitos se están cometiendo en qué lugares. La digitalización de la información ha permitido analizarlos en relación con un conjunto variado de otros datos con el fin de establecer vínculos entre la causa y el delito y aprovechar esa información para definir mejor las estrategias de prevención (Argun & Dağlar, 2016). En Guatemala, las mujeres están usando SIG y tecnologías basadas en mapas para ilustrar las auditorías de seguridad locales y para mostrar de qué manera se pueden transformar los barrios. Mediante la adición de varias capas a las imágenes satelitales de la ciudad, las mujeres pueden mostrar de qué forma se podría aumentar la sensación de seguridad en la zona añadiendo iluminación o animando espacios públicos (Fundación Guatemala, 2016).

Como se vio en el capítulo 1, el uso de los SIG y de la vigilancia policial de puntos calientes presenta algunos inconvenientes importantes y desafíos. Por ejemplo, un aspecto que preocupa es que ofrecer en línea la información sobre delitos podría hacer que las víctimas se sientan identificadas y amenazadas (Argun & Dağlar, 2016). Otro de los retos que plantean los SIG es que pueden estigmatizar a los barrios con sus etiquetas de «puntos calientes», «zonas vedadas» o simplemente de barrios «peligrosos». Esos mensajes aumentan la exclusión de los vecinos de la zona. También pueden hacer aumentar la delincuencia y la violencia si las personas evitan ir a zonas consideradas demasiado arriesgadas, perpetuando el ciclo de aislamiento, negligencia y abandono.

### Ejemplos recientes de políticas, proyectos y programas de seguridad urbana

Como se ha subrayado en este capítulo, ahora se acepta que las iniciativas eficaces de prevención del delito y la violencia urbana deben formar parte de estrategias de seguridad integradas e inclusivas que adopten una colaboración multidimensional, multinivel, multisectorial y de múltiples partes interesadas. La producción de la seguridad es una responsabilidad compartida, y solo mediante la inclusión significativa de hombres, mujeres, niños y niñas diversos que viven en esas ciudades se podrán crear ciudades seguras y se logrará el desarrollo sostenible urbano (Shaw, 2010).

En esta sección se examinan algunos ejemplos de proyectos y programas de seguridad urbana, que ilustran la diversidad de enfoques que se están utilizando en todo el mundo. Los ejemplos se han extraído de diversas fuentes, en particular *100 Prácticas prometedoras en ciudades más seguras*, compilado en 2014 por el CIPC y FESU para ONU-Hábitat (CIPC & EFUS, 2014). Pueden encontrarse otros ejemplos en los informes de los seminarios organizados por el CIPC durante los 11° y 12° Congresos de la ONU en Bangkok, Tailandia y Salvador (Brasil) (CIPC, 2005; Shaw & Carli, 2011; Travers & Shaw, 2007) y en los coloquios del CIPC (CIPC, 2008). Esos ejemplos ilustran la participación activa de los servicios municipales, como la policía o las organizaciones comunitarias, y en algunos casos también del sector privado. Otros se centran en cuestiones particulares, como la VCMN o la participación de los jóvenes como víctimas y autores de la violencia y la delincuencia. En el capítulo 4 de este informe se incluyen buenas prácticas sobre seguridad en los transportes públicos. Sin embargo, tal como ha sido la norma durante muchos años, los proyectos urbanos no siempre se evalúan, o no de forma que puedan considerarse replicables y transferibles.

### Una mejor recopilación de datos urbanos

Se ha documentado bastante el uso de auditorías de seguridad locales para ayudar al desarrollo de estrategias locales de prevención del delito (EFUS, 2007; Shaw, 2010; WICI, 2008). Sin embargo, en ciudades de muchas partes del mundo, siguen faltando datos sobre seguridad urbana, sobre todo de datos desglosados por edad, género, etnia, etc. No obstante, hay algunas excepciones, y varias ciudades invierten en la recopilación rigurosa de datos sobre la delincuencia y la percepción de la seguridad (Valera & Guàrdia, 2014). Buen ejemplo de ello es el Índice de Seguridad de Rotterdam, una encuesta administrada a residentes de todas las zonas de la ciudad para evaluar la delincuencia considerando tanto factores objetivos como subjetivos (CIPC & EFUS, 2014). Los estudios sobre la seguridad en el transporte, que se verán en el capítulo 4, constituyen otra excepción.

Las autoridades locales del municipio belga de Saint-Gilles desarrollaron una auditoría de seguridad local basada en un proceso integrado, multisectorial y colaborativo para garantizar que las iniciativas de seguridad urbana estuvieran equilibradas desde el punto de vista de la prevención y el control de la delincuencia, y contemplan una evaluación continua para valorar la eficacia de ambos. Para empezar, se lleva a cabo un análisis local de los datos recogidos sobre delincuencia (estadísticas delictivas, SIG y cartografía) y sobre la sensación de seguridad (encuestas, percepción de la seguridad) y crear

así valores de referencia. Ambos pasos se repiten periódicamente para evaluar la eficacia de distintas estrategias de prevención (CIPC & EFUS, 2014).

Hay diversos observatorios de la delincuencia o la violencia local (por ejemplo, Ciudad Juárez en México o Bruselas en Bélgica) y regional (como el Observatorio Centroamericano sobre Violencia, el Observatorio de la Delincuencia en la Eurorregión Mosa-Rin, etc.) que recopilan y analizan datos sobre delincuencia. La información de los observatorios sirve de base para la elaboración de las iniciativas actuales y futuras de seguridad urbana, pero la heterogeneidad de métodos y definiciones hacen que sea difícil comparar los resultados de unos con los de otros. Algunas iniciativas, como los indicadores de seguridad ciudadana del Banco Interamericano de Desarrollo (Inter-American Development Bank, n.d.), están tratando de superar esa limitaciones con vistas a que los datos estén disponibles para llevar a cabo un metaanálisis. Por último, también ha habido algunas iniciativas para hacer un mejor uso de los datos recogidos a través de las TIC de diagnóstico. Por ejemplo, iHollaback se asoció con la Universidad de Cornell para analizar los grandes conjuntos de datos que ha recopilado sobre acoso en la calle (iHollaback, n.d.).

## Desarrollo y mejoramiento urbanos y urbanismo social

Como se vio anteriormente, la planificación y el diseño urbano puede ser una herramienta de transformación para cambiar las relaciones sociales, la construcción de la cohesión social y la transformación de la seguridad real y percibida en los espacios públicos (Cozens, 2011). Una práctica innovadora es la denominada *Placemaking* o creación de espacios, que involucra a unas comunidades que se reúnen para identificar y transformar un espacio en otro según el uso que deseen darle un conjunto diverso de hombres, mujeres, niños y niñas. Se utiliza cada vez más como instrumento para la transformación de los barrios. Hay varios ejemplos de proyectos de *placemaking* con pandillas latinas en ciudades estadounidenses, como Los Ángeles, Chicago y Portland (Project for Public Spaces, 2015).

La ciudad francesa de Brest utiliza la planificación urbana para transformar las zonas calientes de delincuencia en espacios públicos utilizados por una diversidad de personas. Las evaluaciones han demostrado que fueron eficaces para el aumento de la diversidad y la disminución de las tasas de delincuencia y violencia urbana, sin causar desplazamientos (CIPC & EFUS, 2014, p. 75). En el capítulo 4 se presentarán algunos ejemplos de planificación para lograr transportes urbanos más seguros. Si bien los cambios en el entorno construido son solo un componente de las

estrategias integrales de prevención, tienen el poder de ser transformadores, como observa Rodgers: «La infraestructura puede ser un medio fundamental a través del cual se distribuyen las mejoras sociales y el progreso de toda la sociedad» (Rodgers & O'Neill, 2012, p. 402).

Como se destacó anteriormente, las mujeres y las niñas usan y experimentan el espacio público de manera diferente a como lo hacen los hombres y los niños, pese a lo cual rara vez se tiene en cuenta el género en las prácticas de planificación urbana. Las mujeres y las niñas en las ciudades, tanto en el Norte como en el Sur Global, han utilizado auditorías de seguridad de las mujeres para superar las lagunas de género en la planificación (UN-Habitat, 2014; WICI, 2012). Esas auditorías han dado lugar a cambios pequeños y de bajo costo, desde los nombres dados a las calles en Dar es Salaam (Tanzania) hasta cambios de infraestructura de alta visibilidad, como el rediseño de las salidas de metro de Montreal (Canadá). También ha habido iniciativas para adaptar esa herramienta para que la puedan usar una diversidad de mujeres y niñas (Plan International, 2013; WICI, 2010, 2012).

En Ciudad del Cabo (Sudáfrica), la prevención de la violencia a través de la Iniciativa de Mejoramiento Urbano (VPUU) supone un enfoque integrado que se centra en el mejoramiento urbano, la creación de capacidades, el acceso a instalaciones culturales, el apoyo a las víctimas y otras medidas de prevención del delito. Buena parte de su trabajo consiste en realizar cambios en el entorno construido para disuadir y prevenir los delitos, basados en gran medida en la teoría de la ventana rota. Por ejemplo, la inversión para construir edificios más estéticos y garantizar un mejor mantenimiento de los espacios públicos era un indicador de que se trataba de un área cuidada y de que merecía una buena inversión. Una definición más clara de los límites entre las propiedades residenciales, incentiva una mayor responsabilidad personal para el cuidado de la propiedad, mientras que barreras más altas entre las propiedades funcionaron para impedir la movilidad de los delincuentes. También se creó un Fondo de Desarrollo Social complementario para apoyar los proyectos iniciados por la comunidad, que financió más de 80 proyectos diferentes. Estos esfuerzos colectivos han dado lugar a una importante reducción en las tasas de homicidios (Barolsky, 2016; CIPC & EFUS, 2014).

Invertir en el cambio del entorno construido puede tener un gran impacto en la disminución de la delincuencia y la violencia urbanas y estimular el crecimiento social y económico. Uno de los ejemplos más conocidos es el de la ciudad colombiana de Medellín, donde se ha usado el término «urbanismo social» para mostrar de qué manera el mejoramiento

urbano estaba destinado específicamente a contribuir en un cambio social y económico (Hernandez Garcia, 2013; Pérez Salazar, 2011). Las inversiones para conectar con la ciudad los asentamientos informales construidos sobre colinas escarpadas, a través de un sistema de teleférico, junto con mejoras en la infraestructura pública y mejores servicios, en particular la educación, permitieron que la población se sintiera reconocida con esta inversión. Eso ha ayudado a fomentar la inclusión y la cohesión social. La transformación condujo rápidamente a una fuerte disminución de la delincuencia y la violencia urbana. También ha atraído el interés de los visitantes de Medellín, que se ha convertido en un destino turístico (Hernandez Garcia, 2013; Pérez Salazar, 2011). En otro ejemplo, las autoridades municipales negocian con los vendedores informales de Warwick Junction en la ciudad sudafricana de Durban para organizar y crear un mercado seguro y regulado. El área dejó de ser una zona desorganizada y con un alto nivel de delincuencia y se convirtió en un destino turístico y un mercado floreciente, con una notable reducción en el número de lesiones de tráfico, delitos y casos de violencia (Dobson, Skinner, & Nicholson, 2009; CIPC & EFUS, 2014; Travers & Shaw, 2007).

Son varios los factores que han conducido al éxito de estas y otras iniciativas de mejoramiento urbano: la participación de los usuarios del espacio en su redefinición; el apoyo de las autoridades locales para invertir en la mejora de las infraestructuras y la prestación de servicios; y, sobre todo, las iniciativas simultáneas destinadas a la construcción de capacidades y a facilitar el acceso a oportunidades, incluyendo la educación y el empleo.

### Poner a los jóvenes en el centro de la seguridad urbana

La mayoría de los crímenes violentos urbanos son perpetrados por jóvenes contra otros jóvenes, en su mayoría varones. Por ende, un gran número de iniciativas a nivel de la ciudad buscan la mejora de la seguridad urbana a través de la participación. Hay muchas fuentes de buenos ejemplos (CIPC, 2005; Shaw y Travers, 2007; Shaw y Carli, 2011).

Muchas de las iniciativas de prevención del delito tienen como objetivo proporcionar alternativas a la delincuencia, ofreciendo actividades positivas durante el tiempo libre y entrenamiento de habilidades para darles la posibilidad de aprovechar las oportunidades urbanas y el empleo en particular, o mediante el empoderamiento para participar en la transformación a mejor de sus barrios. Otros programas ofrecen incentivos económicos y formación profesional para la juventud. Por ejemplo, el programa TAPAJ (de la

ciudad canadiense de Montreal y la francesa de Burdeos) ofrece a los jóvenes en situación de vulnerabilidad oportunidades de trabajo remunerado. Los jóvenes son seguidos de cerca por los trabajadores de primera línea, y van aumentando poco a poco el número de horas que trabajan y así adquieren experiencia y asumen más responsabilidades, hasta que se tornan independientes (CIPC & EFUS, 2014, p. 128). Otro ejemplo de programa que ofrece oportunidades económicas es el proyecto REMIX (Toronto, Canadá), el cual brinda un programa de seis meses donde los jóvenes reciben orientación y tienen acceso a instalaciones para mejorar sus habilidades, ya sea en el ámbito de la música, la fotografía, la edición de video o el desarrollo empresarial. Los jóvenes pueden recibir créditos para cursar los estudios de secundaria y oportunidades para practicar sus habilidades en el mundo real (CIPC & EFUS, 2014, p. 47-48).

El Programa Joven de Expresión (Brasil) ha demostrado su compromiso de invertir en la juventud para prevenir la violencia urbana. El programa se esforzó para hacer frente a las dos manifestaciones más importantes de la violencia en Brasil: los asesinatos entre hombres y la VCMN. Este proyecto con base empírica fue diseñado para responder a las causas fundamentales de la violencia —la exclusión social y económica— con un programa piloto desarrollado en tres comunidades. El programa respondió ofreciendo educación financiera y empresarial, fomentó la autoexpresión a través del desarrollo de proyectos socioculturales y ofreció diálogos sociales sobre temas como la sexualidad, la violencia y la salud. Entre sus iniciativas hay que contar la organización del Festival de Artes Urbanas y la organización de actividades culturales y deportivas para jóvenes. Por último, este programa puso de relieve la importancia de la colaboración y el diálogo entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil con el fin de prevenir y reducir la violencia urbana. Como parte de la evaluación se incluyó un análisis de rentabilidad, que mostró que cada real invertido producía un beneficio social de R\$ 1,87.

El programa Ciudades Seguras para las Chicas (dirigido conjuntamente por Plan Internacional, WICI y ONU-Hábitat) involucra a las chicas para hacer sus ciudades más seguras y más inclusivas a través de clubes de chicas. Los clubes les permiten aprender nuevas habilidades, sobre desarrollo y gobernabilidad urbana, cómo tener influencia y construir sus habilidades de liderazgo para hablar sobre los temas que les afectan y ofrecer recomendaciones para el cambio (Plan Internacional, n.d.). Para llegar a un mayor número de chicos y chicas se recurre a clubes de seguridad escolares, clubes de chicas o programas más amplios.

De manera similar, el programa Escuelas de Paz de Río de Janeiro (Brasil) construyó una cultura de paz a través de talleres y de educación cívica, con una disminución de la violencia escolar informada por los estudiantes de un 69,5%, de la violencia en el vecindario de un 43% y de la violencia doméstica de un 36,3% (CIPC & EFUS, 2014).

El programa Cure Violence de Chicago es un programa muy conocido que cosechó resultados impresionantes, con una reducción del número de muertes por armas de fuego de un 67% en un año (CIPC & EFUS, 2014). Este busca identificar individuos en situación de alto riesgo y mediar en los conflictos antes de que se llegue a la violencia (Cure Violence, n.d.; WHO, n.d.). Otro ejemplo es el Programa de Seguimiento Intensivo (Montreal, Canadá), que trabaja con jóvenes miembros de pandillas y con los que corren el riesgo de involucrarse en ellas. Este programa proporciona apoyo intensivo, formación y educación durante 20 o 40 horas por semana a personas que participan en actividades con las pandillas (Centre jeunesse de Montréal, n.d.).

Un componente común de estos programas es que parecen ser más eficaces cuando las estrategias se adaptan para cada persona, se trata de conectarlos e integrarlos mejor en la comunidad y se ofrece apoyo a largo plazo para seguir el desarrollo del individuo (cf. Laliberté, Rosario, Leonard, Smith-Moncrieffe, & Warner, 2015)

## Prevención mediante cambios institucionales

En algunas comunidades y ciudades falta confianza en el sistema de justicia penal y la policía para que apliquen la justicia de manera justa. Se ha prestado mucha atención a temas como el empleo de perfiles raciales, la discriminación racial, la violencia policial, la revictimización de quienes han sufrido violencia sexual y la corrupción, tal como se vio en el capítulo 1. Se han desarrollado diversas iniciativas para transformar las instituciones con vistas a generar confianza y responsabilidad y, sobre todo, para cambiar la cultura de esas instituciones. Se oponen a las prácticas de opresión y políticas discriminatorias para que puedan promover una cultura de prevención, al tiempo que mantienen y administran de manera respetuosa la justicia en las ciudades. Por ejemplo, la policía de Montreal (Canadá) ha recibido una formación sobre cómo tratar los casos de explotación sexual y trata de personas en que las víctimas son chicas menores de edad, para garantizar que reciban posteriormente el apoyo adecuado (CIPC & EFUS, 2014, p. 68). En Newport (Estados Unidos) y Emilia Romagna (Italia), se han realizado esfuerzos para romper las barreras culturales y étnicas con el fin de construir relaciones

positivas entre las diversas comunidades y la policía. Ha habido y siguen habiendo muchas iniciativas destinadas a mejorar la respuesta policial a la violencia por motivos de género en ciudades de todo el mundo. Se han creado comisarías de policía exclusivas para las mujeres y se ha capacitado a oficiales de policía que se encargan específicamente de esos casos. La Red Mujer y Hábitat de América Latina está llevando a cabo un programa destinado a la construcción de relaciones entre la policía y las organizaciones locales de mujeres para responder mejor a los casos de violencia de género. Al respecto, se ofrece formación a la policía sobre cómo actuar de forma sensible al género y a las víctimas de violencia (Red Mujer y Hábitat de América Latina, n.d.).

Hay diversas iniciativas que utilizan ciertos aspectos de la justicia reparadora o de justicia alternativa. Por ejemplo, la mediación social se usa desde la década de 1990, tanto en la comunidad como en las escuelas de Bruselas (Bélgica). El propósito de los mediadores es proporcionar un apoyo y mediación para los conflictos de manera inmediata con el fin de suavizar la escalada de las situaciones de tensión, y realizar inmediatamente después un análisis de la situación para identificar las estrategias de prevención adecuadas. Se celebran reuniones periódicas entre asociados de varios niveles (mediadores comunitarios, funcionarios de seguridad locales y nacionales) para intercambiar información con el fin de planear mejor las estrategias integradas de prevención (CIPC & EFUS, 2014). En Stuttgart (Alemania) y en la ciudad de Nueva York (Estados Unidos), se utilizan tribunales comunitarios para proporcionar respuestas rápidas a casos de delincuencia juvenil y para unificar los servicios de apoyo y de justicia con el fin de evitar la reincidencia (CIPC & EFUS, 2014). Del mismo modo, los tribunales juveniles de nueva Zelanda, que favorecen un enfoque judicial alternativo y flexible, centrados en la responsabilidad en la reparación del daño, se han considerado un éxito debido a la continua reducción de los índices de delincuencia juvenil.

## Programas de gobernanza integrados para la seguridad urbana

Muchos de los programas de seguridad urbana más completos prestan una atención especial a la gobernanza. Aunque muchas ciudades tienen sus propias estrategias de seguridad urbana, es importante que reciban apoyo a nivel nacional y subnacional. En Sudáfrica, el Programa Nelson Mandela de Inclusión para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia para Lograr Espacios Públicos Seguros busca apoyar el objetivo gubernamental de que todos los sudafricanos se sientan seguros. Existe un proyecto de alianza público-privada centrado en conectar actores gubernamentales y no gubernamentales a nivel nacional,

subnacional y local para que cooperen con el fin de aumentar la seguridad de las ciudades. El proyecto se concentra en trabajar en zonas difíciles donde hay una gran exposición a la violencia, centrándose en particular en los jóvenes, las mujeres y las niñas. Tiene cuatro áreas principales de intervención: a) aumentar y ampliar las prácticas de prevención de la violencia (establecimiento y fortalecimiento de mecanismos

y plataformas de intercambio); b) profesionalización de especialistas en materia de prevención de la violencia en diferentes comunidades (aumentar las capacidades); c) participación activa de los ciudadanos en la creación de comunidades más seguras, centrándose en la juventud; y d) incorporación de una perspectiva de seguridad al gobierno local (CIPC & EFUS, 2014, p. 193).

#### Recuadro 2.5 Del nacimiento de ONU-Hábitat a Ciudades más Seguras +20 y Ciudades más Seguras 2.0

Desde su creación en 1996, el Programa Ciudades más Seguras de ONU-Hábitat ha apoyado iniciativas en 77 ciudades de 24 países. El Programa Ciudades más Seguras ha ido evolucionando con el tiempo, a medida que se ha ido contando con más conocimiento sobre las causas de la inseguridad urbana y se iban perfeccionando las estrategias para abordarla. En la actualidad adopta un enfoque integral e integrado, multisectorial y con la participación de diversos niveles gubernamentales, con el objetivo de mejorar la habitabilidad de las ciudades y la calidad de vida de todos los residentes urbanos, y con la confianza de que la gobernabilidad, planificación y gestión urbanas adecuadas pueden mejorar la seguridad de los barrios (UN-Habitat, n.d.-c).

El planteamiento del Programa Ciudades más Seguras es el siguiente:

«Marco de política de prevención que defiende la defensa de la seguridad en cuanto “bien público” y considera el espacio público como el escenario para la coproducción de la seguridad para todos y la construcción de los valores de los ciudadanos y la manifestación de los derechos ciudadanos para todos, particularmente para los más vulnerables. En el corazón del enfoque de las ciudades más seguras se encuentra un “cambio de actitudes” y la “coproducción de seguridad para todos”, que requiere el liderazgo y la visión del alcalde y el esfuerzo concertado de una amplia gama de departamentos gubernamentales locales, quienes han de trabajar en conjunto con el gobierno nacional y los actores no estatales para identificar las causas de la delincuencia y la inseguridad, desarrollar una respuesta coordinada a nivel de la comunidad y apoyar un marco de políticas a nivel nacional» (UN-Habitat, 2015b)

Cada vez es mayor el reconocimiento a nivel mundial, también en el contexto de la Agenda 2030, de que las ciudades y sociedades inclusivas, seguras y resilientes son una pieza fundamental para el desarrollo sostenible y un resultado primario del mismo. La mayoría de las personas más pobres del mundo (más de 1500 millones de personas) viven en ciudades afectadas por altas tasas de delincuencia y la violencia y en buena medida en un contexto de inseguridad en la tenencia de la tierra, débiles redes de apoyo social y zonas propensas a desastres naturales provocados por el hombre (Muggah, 2012).

A nivel local, el programa ofrece apoyo directo a las ciudades y los agentes locales que elaboran y aplican las estrategias de prevención del delito y de seguridad urbana que abarcan a toda la ciudad. Se han desarrollado y puesto a prueba instrumentos y métodos en diferentes contextos y el programa ha reforzado su enfoque a través de un intercambio constante de información a nivel regional e internacional. La estrategia incluye el fortalecimiento de la capacidad institucional, la movilización de los principales asociados, la implementación e institucionalización del enfoque de la prevención en el seno de la estructura municipal.

En los últimos 20 años, el aumento de la movilización de recursos locales en apoyo de la prevención de la delincuencia urbana y la mejora de las asociaciones locales en la materia ha hecho que, hasta finales de 2015, un total de 32 ciudades y 55 municipios hubieran adoptado el enfoque de ciudades más seguras, aunque persiste una creciente demanda insatisfecha.

El programa Ciudades más Seguras 2.0 busca construir vínculos con la Nueva Agenda Urbana en los ámbitos de la planificación urbana, la legislación urbana, la economía urbana, los servicios básicos, la mejora de las barriadas y la reducción de los riesgos urbanos. Prevé el fortalecimiento del mandato de ONU-Hábitat en este ámbito, la consolidación de una Red Global de Ciudades Más Seguras (RGCS), el desarrollo de un marco conceptual compartido sobre ciudades más seguras y la producción de productos específicos destacados, como instrumentos o directrices para las intervenciones a nivel local.

En Brasil, ciertas iniciativas del estado de Pernambuco ponen de relieve la importancia de contar con estrategias integradas de seguridad urbana que sean coherentes en los diferentes niveles, en este caso en los niveles subnacional y local. Este Pacto pela vida (Pacto por la Vida), el Plan Estatal de Seguridad Pública, se plasmó a través del desarrollo y la implementación de 138 proyectos (CIPC & EFUS, 2014, p. 205). Tiene paralelismos con el Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (PRONASCI) (Observatório de Segurança Pública, n.d.), creado en 2007, que ha proporcionado apoyo a estados y municipios. Por último, en Bogotá (Colombia) se han llevado a cabo muchas iniciativas innovadoras desde mediados de la década de 1990 gracias al impulso de sus alcaldes. El programa Bogotá Humana, por ejemplo, se creó en 1998, tras el éxito de la estrategia del alcalde anterior, denominada Cultura Ciudadana (Mockus, 1995) que fue diseñada para crear una ciudad equitativa e inclusiva, donde todos los residentes puedan participar y beneficiarse de las oportunidades urbanas. Para lograr ese objetivo, se llevaron a cabo ocho programas complementarios centrados en el desarrollo de distintas áreas: inclusión, economía, movilidad, medio ambiente, transparencia y lucha contra la corrupción, prevención y reducción del delito, democracia, planificación y presupuesto participativo (CIPC & EFUS, 2014). Esta iniciativa incorpora las medidas recomendadas por el programa Ciudades más Seguras de ONU-Hábitat para mejorar la seguridad urbana.

## Conclusión y mirada al futuro

Con la actual urbanización mundial y la preocupación generalizada sobre la delincuencia y la violencia en las ciudades, el fortalecimiento de la seguridad urbana debe ser una prioridad mundial. La Agenda 2030 y los ODS, así como la Nueva Agenda Urbana y las Directrices de las Naciones Unidas sobre Ciudades más Seguras, reconocen que la seguridad urbana es una condición esencial para el desarrollo sostenible. Aunque hay nuevos acuerdos y normas en este ámbito, la prevención de la delincuencia no es algo nuevo. Hemos adquirido una gran cantidad de conocimientos y experiencia desde la adopción de las directrices de 1995 y 2002, y ahora entendemos mejor los elementos esenciales de una estrategia de prevención del delito y la violencia que abarque a toda la ciudad. Por ejemplo, la Campaña a Favor de la Vida Urbana de ONU-Hábitat insta a integrar las estrategias locales de prevención de la delincuencia en la planificación urbana y los planes de mejoramiento de barrios y barriadas (UN-Habitat, 2015a). Reconoce el potencial de los espacios públicos urbanos en cuanto «espacios para la mejora de la seguridad urbana mediante el fomento de los valores de la cohesión social y la convivencia» (UN-Habitat, n.d.-b, p. 10).

Sin embargo, persisten deficiencias en la inversión y la priorización de la evaluación de estrategias. Al respecto, es necesario perfeccionar el sistema global para medir la delincuencia y la violencia urbanas con el fin de entender mejor y fomentar la seguridad urbana (IDRC, 2015). Las tecnologías, las estrategias de las ciudades inteligentes y las TIC (más allá de la instalación masiva de circuitos cerrados de televisión, que no impiden los delitos) pueden ser instrumentos útiles para integrar sus datos en la planificación de la seguridad.

Las estrategias de prevención urbanas focalizadas que abarcan a toda la ciudad son esenciales y cosechan mejores resultados si cuentan con el apoyo de marcos de prevención nacionales y subnacionales. Las ciudades necesitan el mandato, la capacidad y la financiación necesarios para llevar a cabo adecuadamente las labores de prevención y para esto requieren la colaboración entre diversos niveles y con una amplia gama de actores. Del mismo modo, ha aumentado el interés por las estrategias urbanas de ciertos alcaldes que trabajan en colaboración con la sociedad civil. Eso permite nuevas estrategias de focalización, asegurando que sean locales y respondan de manera apropiada a las prioridades de la comunidad. Los métodos y enfoques participativos que incentivan la participación de la comunidad en el gobierno son particularmente importantes. Ha aumentado la comprensión de la importancia de un enfoque intersectorial, que desarrolle estrategias integrales e inclusivas y que reconozcan las diferencias de género, raza, edad y culturales.

Estas lecciones y las prácticas prometedoras deben tenerse en cuenta para la futura planificación en materia de seguridad con el fin de responder a los nuevos desafíos a que se enfrentan nuestras ciudades, que son a un tiempo causa y consecuencia de la rápida urbanización. La migración, los desastres ambientales, el cambio climático y los conflictos son algunos de ellos. Nuestras ciudades deben desarrollar su capacidad de resiliencia para integrar mejor a los nuevos residentes de la ciudad, garantizando el acceso a espacios y servicios urbanos asequibles, equitativos y de calidad. Esto se logra no solo mediante la mejora de la infraestructura, sino también gracias a la resiliencia social, que se consigue mediante un gobierno inclusivo y una cohesión social, especialmente teniendo en cuenta los diversos orígenes y culturas representados en las ciudades de hoy en día. Las estrategias de desarrollo urbano deben incorporar los principios del urbanismo social y ser transversales e integradoras en todos los sectores, incluyendo la planificación urbana, la vivienda, la educación, la igualdad de género, la reducción de la pobreza, el empleo, la marginación y la exclusión (Habitat III, 2015c).

Aún persisten importantes lagunas en la aplicación efectiva de las estrategias de seguridad urbana. En particular, la prevención social del delito requiere una inversión mucho más prolongada para mostrar resultados. Con mandatos políticos cortos y una demanda pública de resultados rápidos, las iniciativas de prevención del delito siguen siendo a menudo cortoplacistas e independientes. Además, en las ciudades frágiles, las autoridades locales y las instituciones débiles hacen que resulte muy difícil implementar las iniciativas de seguridad urbana de manera eficaz. En general, se mantienen retos de falta de descentralización del poder y escasean los recursos para que las ciudades puedan aplicar los planes de manera adecuada.

Las estrategias actuales de seguridad urbana suelen centrarse en el barrio e instan a la participación y la inclusión significativa de mujeres, niños y niñas, así como de personas con capacidades diferentes, personas mayores, etc. Desde la creación de comités de ciudadanos para la planificación urbana participativa o el *placemaking*, la escala de las intervenciones está más centrada, manteniéndose alineada con las políticas y prioridades municipales o nacionales. La coordinación entre el barrio y la ciudad en general puede promover el movimiento fluido de las personas, aumentar la diversidad y las interacciones y el acceso a las oportunidades urbanas. Esta es una estrategia para la construcción de ciudades espacialmente justas y con cohesión territorial (Habitat III, 2015c). La reducción de la delincuencia y la violencia urbanas es una responsabilidad compartida, que implica la participación de múltiples instituciones (policía, tribunales, gobiernos), comunidades (grupos de mujeres y jóvenes, organizaciones locales, ONG) e individuos (un grupo diverso de hombres, mujeres, niños y niñas).

«La seguridad pública debe considerarse como un derecho de todos los ciudadanos» (UN-Habitat, 2015a).

## Viva Rio en Haití: la paz a través del desarrollo comunitario

Mariam Yazdani<sup>3</sup>

Cada vez es mayor el reconocimiento de que los modelos de desarrollo tradicionales no son apropiados en contextos urbanos en rápida evolución. Tales modelos, aunque han sido muy usados en el pasado y han resultado eficaces en otros contextos, no dan cuenta de la complejidad de la violencia en las zonas urbanas. La naturaleza de la relación entre urbanización y violencia pone de manifiesto la diversidad existente en la violencia, sus causas, correlaciones y soluciones en ciudades como Puerto Príncipe. Las causas subyacentes de la violencia son difíciles de aislar y se agudizan por el crecimiento urbano, que a menudo supera las capacidades municipales, las relaciones sociales, los factores económicos y la marginación política (Kivland, 2012; Lemay-Hébert, 2014; Muggah & Calpas, 2009).

La violencia urbana en Haití es compleja. Por un lado, las ciudades suelen tener un mayor acceso al apoyo institucional, lo que puede facilitar hacer frente a la violencia y abordar los problemas sistémicos que fomentan la proliferación de bandas armadas y de grupos criminales. Las áreas urbanas tienen una mayor concentración de recursos, acceso a la información e infraestructura para apoyar los esfuerzos de reducción de la violencia. Sin embargo, por otro lado, las relaciones sociales en las zonas urbanas pueden ser más tensas y las presiones de la pobreza, combinadas con la vida urbana, suelen asociarse con mayores niveles tanto de delincuencia como de violencia interpersonal (Chelsey L. Kivland, 2012; Lemay-Hébert, 2014; Muggah & Calpas, 2009).

Viva Rio ha abordado el conflicto urbano en Puerto Príncipe haciendo uso de los principios y técnicas desarrollados durante más de 20 años de trabajo en las favelas de Río de Janeiro y aplicándolos estratégicamente al contexto haitiano. Viva Rio ofrece un enfoque de desarrollo comunitario para hacer frente a los problemas que afectan a las zonas urbanas pobres. Este enfoque se ha adaptado mediante un proceso de aprendizaje interactivo que involucra a miembros de la comunidad, grupos armados urbanos, la MINUSTAH (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití) y muchas organizaciones haitianas asociadas.

## Contribución

El proyecto emblemático de Viva Rio en Haití, Tambou Lapè, encarna la filosofía de la integración social de la organización como elemento clave en los esfuerzos para reducir la violencia. Utilizando un marco participativo único, Viva Rio trabaja desde dentro de la comunidad y en colaboración con la comunidad, lo que le permite afrontar activamente su condición de «agente externo» y le concede la oportunidad de estar más conectado espacial y socialmente a la realidad sobre el terreno que la mayoría de asociados externos para el desarrollo en el país.

El proyecto Tambou Lapè surgió varios años después del violento golpe de estado que tuvo lugar en Haití en 2004, a raíz del cual se produjeron combates armados entre bandas, la policía, las fuerzas de paz de la ONU y marines estadounidenses. Bel Air, uno de los barrios más olvidados y socialmente marginados de la capital, fue un punto caliente en el que se practicaban actos violentos contra los vecinos por parte de actores estatales y no estatales, así como entre grupos de vecinos contra otros, el Estado y las fuerzas de paz extranjeras. Este proyecto no fue simplemente una respuesta a ese conflicto armado, sino que también surgió de los esfuerzos de Viva Rio para mejorar la vida cotidiana de los residentes urbanos en Bel Air. Con proyectos centrados en la violencia, la renovación urbana, la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos, el enfoque integrado de Viva Rio se dirige de forma intencional a quienes propician los conflictos y también a las formas de conexión que permiten que estos se expandan (F. Neiburg & Nicaise, 2010).

El proyecto Tambou Lapè está dirigido a la reducción de la violencia comunitaria mediante la gestión y transformación de conflictos en el área de intervención. El elemento más visible del proyecto han sido los acuerdos de paz, un pacto negociado con las estructuras de poder locales a través de un proceso de negociaciones de paz entre los líderes comunitarios locales. Entre los resultados tangibles de los acuerdos de paz se encuentra no solo un acuerdo escrito, sino también la capacidad de Viva Rio para facilitar la ejecución de otros proyectos comunitarios, consolidando así el proceso de estabilización y desarrollo y la presencia de Viva Rio en el barrio.

Como primera medida, Viva Rio encargó una investigación para identificar las formas de conexión entre los grupos dentro de Bel Air, así como las necesidades insatisfechas de la comunidad y las posibles correlaciones con el conflicto armado. Algunas de las formas de conexión entre los grupos de la comunidad son dependencias comunes, instituciones escolares, actitudes, valores y experiencias compartidas. Se observó desde el principio que el acceso limitado al agua potable en Bel Air era tanto una necesidad básica como una «causa» del conflicto local<sup>4</sup>. La investigación inicial indicó también la importancia del acceso a la gestión de residuos sólidos, la creación de fuentes alternativas de energía, el acceso a la educación, la organización de actividades deportivas y la salud escolar. Estas áreas de necesidad se convirtieron en el foco principal de las primeras intervenciones de Viva Rio en Bel Air.

En mayo de 2007, se firmó el primer acuerdo de paz entre las bases rivales de Delmas 2, Bel Air, Solino, La Saline y Fortouron<sup>5</sup>. Los acuerdos de paz tenían la particularidad de que los redactaban personas de la zona. Una evaluación realizada en 2012 señaló que la redacción de los acuerdos hacía que parecía que hubieran sido «escritos por gente de la zona» (A.R. Kolbe, Muggah, & Campbell, n.d.). Una vez al mes se llevaban a cabo reuniones entre la Policía Nacional de Haití, Viva Rio y el batallón de la ONU de Brasil —hasta el año 2010 participaba también en esas reuniones la Comisión Nacional de Desarme, Desmantelamiento y Reinserción (CNDDR)<sup>6</sup>— para tratar sobre la seguridad de la comunidad y establecer un consenso contextual sobre los homicidios y sus circunstancias. Esas reuniones no se limitan a verse una vez al mes para comprobar si se están aplicando los acuerdos; también se busca fomentar un debate fértil entre los líderes locales y las fuerzas del orden público, durante el cual se discuten las necesidades básicas de cada localidad, se organiza la distribución de alimentos de la MINUSTAH y se identifican las deficiencias en la presencia policial y otros temas de interés para la comunidad.

El acuerdo de paz incentivaba su cumplimiento. Para cada mes sin homicidios o enfrentamientos armados entre las bases o con las autoridades de Haití, Viva Rio recompensaba a los firmantes del acuerdo de paz, entre ellos también a la Policía Nacional de Haití, con becas escolares para los niños y jóvenes de su localidad. Se realizaba un sorteo para seleccionar a los candidatos de las becas. Si se producía una muerte violenta como resultado del conflicto, el sorteo de la lotería se suspendía ese mes. Del mismo modo, cuando transcurrían dos meses consecutivos de paz se ofrecían becas para formación profesional para miembros jóvenes de las bases rivales de cada localidad. Entre los cursos de formación se impartían

francés, inglés, música (percusión, guitarra y piano eléctrico), artesanías, poesía y producción de eventos culturales. También había otros incentivos para el cumplimiento de los acuerdos de paz, como la organización de eventos culturales vecinales bimensuales por parte de Viva Rio y un sorteo entre los líderes de las bases en reconocimiento de los avances logrados en la seguridad en Bel Air. Había diversos premios y, en algunas ocasiones, se regalaron motocicletas, que son percibidas como un símbolo de prestigio.

El éxito de Viva Rio en Haití se ha basado en su integración con la cultura local y en el hecho de centrar las actividades e intervenciones en mujeres, niños y jóvenes, líderes comunitarios y grupos con un papel fundamental para la estabilidad y la prosperidad de la comunidad local. Esos grupos de población no solo son víctimas de la mayor parte de los actos violentos, sino también los potenciales agentes de cambio, que tienen el poder de transformar sus comunidades y mantener la paz.

Algunos de los puntos de conexión más importantes utilizados por Viva Rio son los símbolos y celebraciones. Así, la intervención comenzó en Bel Air con una ceremonia vudú. Viva Rio no solo se basa en la cultura local, sino que también contribuye a que la población esté más orgullosa de la cultura local gracias al apoyo a las actividades deportivas y musicales criollas. Con un aumento de la autoestima, la actitud general hacia la violencia puede cambiar. Aunque las estadísticas de homicidios son un indicador fundamental en cuanto al control de la violencia, esas estadísticas no explican otros aspectos de la seguridad.

El éxito de Viva Rio se basa también en una teoría del cambio que hace hincapié en la estabilización a través de la integración social. Esa premisa parte de la base de que las dinámicas políticas, sociales y económicas en entornos tales como Bel Air —y de hecho en cualquier sociedad— influyen mucho en la manera en que esas comunidades prosperan o se deterioran. Las sociedades en las que abunda la violencia identitaria o depredadora pueden ser problemáticas y conducir a la desarticulación social, e incluso a la desintegración (Kolbe Athena, 2013). Sin embargo, el supuesto subyacente de Viva Rio es que las comunidades son socialmente resilientes y que se les puede brindar apoyo en sus esfuerzos de integración. Unos «catalizadores» (que abarcan el *continuum* entre seguridad y desarrollo) cuidadosamente dirigidos pueden acelerar ese proceso de integración. Viva Rio hace hincapié en los beneficios de promover tanto actividades en materia de seguridad como el desarrollo económico, de una manera en que se refuerzan mutuamente. En cuanto catalizador social y mediador, Viva Rio destaca el papel de la mediación, el diálogo y la comunicación para neutralizar los prejuicios y

la marginación social, fuente a menudo de conflictos (Muggah, 2010; Federico Neiburg, Nicaise, & Braum, 2011). Además, pone en cuestión las perspectivas esencialistas sobre los grupos en conflicto que suelen tildarse de «pandillas» o «criminales», y hace hincapié en los factores de riesgo subyacentes que dan forma a la aparición y la persistencia de la violencia (Athena R. Kolbe, 2015; Muggah & Moestue, 2009). Es evidente que la situación en Bel Air ha cambiado desde la creación de Tambou Lapè; aunque persiste una cierta violencia cotidiana, el conflicto armado territorial ha disminuido (Chelsey Louise Kivland, 2009; A. Kolbe & Muggah, 2012; A.R. Kolbe et al., n.d.; Muggah & Moestue, 2009).

## El «mantenimiento de la paz» en la ciudad: perspectivas sobre la seguridad urbana

Achim Wennmann<sup>7</sup>

¿Cuál es el papel de la práctica de la resolución de conflictos y de la consolidación de la paz en la preparación de respuestas a la delincuencia y la violencia en las ciudades? La «consolidación de la paz» suele entenderse como algo que hacen las Naciones Unidas después de las guerras civiles o entre Estados. También se entiende que esta entraña un *modus operandi* intervencionista y de imposición a los países. Sin embargo, la ONU ha revisado recientemente su enfoque de consolidación de la paz y ha acuñado el término «mantenimiento de la paz» que resitúa la consolidación de la paz como una actividad en todas las etapas del conflicto y como una prioridad para todo el sistema de las Naciones Unidas (UN Security Council, 2016). Este reposicionamiento puede ser una oportunidad para insistir de nuevo en «los orígenes comunitarios» de la práctica de la consolidación de la paz y su «naturaleza inclusiva, que parte desde la base, involucra a múltiples partes interesadas y es sensible al contexto» (Geneva Peacebuilding Platform, 2015). También podría aliviar los temores de algunos gobiernos (y alcaldes) de que «la consolidación de la paz en la ciudad» exija una intervención extranjera. Por lo tanto, el planteamiento del «mantenimiento de la paz», podría configurar enfoques urbanos que se apoyen en «el uso del diálogo, el fomento de la confianza y la búsqueda de consenso para resolver o gestionar los conflictos por medios no violentos» (Geneva Peacebuilding Platform, 2015) y los procesos de «abordar y transformar las relaciones, intereses, discursos y, si fuera necesario, la propia constitución de la sociedad que apoya la continuación del conflicto violento» (Lederach, 2003; Miall, 2004, p. 4).

¿Por qué deberían los alcaldes tener en cuenta el valor potencial de la práctica de la resolución de conflictos y la consolidación de la paz? En primer lugar, la dinámica de los conflictos y la violencia están cambiando en muchas partes del mundo, y las ciudades se convierten en un lugar central en esa dinámica (Butchart & Mikton, 2014; Organisation of American States, 2015; Secretariat, 2015). Tradicionalmente, los conflictos violentos se han asociado a las guerras civiles o entre Estados, pero se está produciendo una convergencia creciente entre los expertos hacia la idea de que la mayoría de los conflictos ya no se encajan en esas categorías «tradicionales» (Krause,

## Contribución

2014). Mientras que las guerras en Siria, Irak o Yemen copan los titulares de los medios, la gran mayoría de las muertes violentas se producen en situaciones de conflicto no tradicionales, siendo las regiones más afectadas América Central, el sur de África, el Caribe y América del Sur (Butchart & Mikton, 2014; Organisation of American States, 2015; Secretariat, 2015). Ese tipo de violencia es el resultado de la inestabilidad política crónica, de una volatilidad social persistente y de otros factores de riesgo. Se cree que en el futuro estas dinámicas encontrarán su expresión violenta en las ciudades y que requieren nuevas soluciones y respuestas.

La segunda razón es que el poder político de las bandas de delinquentes se ha vuelto más evidente, y se necesita un conjunto amplio de instrumentos para luchar contra la delincuencia en cuanto asunto político. Hay numerosos estudios que muestran el poder político de la delincuencia organizada en América del Norte, el Sahel, y América Central y del Sur (Briscoe, Perdomo, & Burcher, 2014; Kofi Annan Foundation, 2012; Shaw & Mangan, 2014; Táger & Aguilar Umaña, 2013). En los contextos de instituciones disfuncionales y debilidad de las relaciones Estado-sociedad, los grupos delictivos se infiltran e influyen en los sistemas políticos locales y nacionales para responder a sus necesidades y, en el proceso, afectan a la creación de instituciones, seguridad y desarrollo urbano con el apoyo de los gobiernos nacionales, las autoridades municipales o donantes internacionales (Wennmann, 2014). Replantear el desafío de la delincuencia organizada como un problema «político» en lugar de un problema «criminal» puede permitir a los líderes de la ciudad ir más allá de optar por las políticas por defecto de recurrir a instrumentos legales y de seguridad, y reforzar la propuesta de los enfoques de resolución de conflictos y consolidación de la paz.

Hasta ahora, muchas de las políticas de las ciudades se han centrado en enfoques represivos, en que las autoridades estatales aplastan a la delincuencia mediante el «orden público» o la «guerra contra las drogas». Sin embargo, esos planteamientos han demostrado ser ineficaces desde el punto de vista de la reducción de la violencia y la delincuencia (United Nations Development Programme, 2013).

En América Latina, las políticas de mano dura y la respuestas a la delincuencia y a la violencia centradas en la seguridad han acarreado enormes costos humanos y han conducido a niveles de violencia incluso mayores (Jütersonke, Muggah, & Rodgers, 2009). Si bien, los enfoques centrados en la seguridad siguen siendo importantes para los políticos (Gagne, 2015; J. Gutiérrez, 2016), otros enfoques integrados entre diversos sectores y que actúan en diversos niveles han demostrado producir buenos resultados (Canadian Consortium on Human Security, 2007; Comunidad Segura, 2011; Eavis, 2011; F. Gutiérrez, Pinto, Arenas, Guzmán, & Gutiérrez, 2013; Jaitman & Guerrero Compeán, 2015; Organisation for Economic Co-operation and Development, 2011a; United Nations Development Programme, 2010).

**¿Cuáles son las respuestas** efectivas a los conflictos y a la violencia? ¿Y cómo funcionan? Qué se considera un «éxito» (y para quién) es algo muy controvertido en los entornos políticos en conflicto en que se aplica la resolución de conflictos y la consolidación de la paz. Pero si consideramos el «éxito» como una reducción mensurable de la violencia, como el número de vidas salvadas, y como relaciones más fuertes para prevenir, transformar o resolver los conflictos, entonces surgen varios componentes de lo que conlleva el «éxito» y de cómo se alcanza.

- La práctica eficaz de la resolución de conflictos y la consolidación de la paz ha evolucionado a partir del alineamiento de varios elementos estratégicos, en particular, datos fiables, análisis colaborativos, coaliciones para el cambio que se expanden progresivamente, intervenciones específicas que abordan los factores de riesgo más agudos de los conflictos y la violencia, y un apoyo institucional sostenido por un intermediario neutral (Ganson & Wennmann, 2016, pp. 168–182).
- Los principios clave para la práctica eficaz son una absoluta priorización de la prevención y la reducción de la violencia y los conflictos; el compromiso de las partes en conflicto respecto a sus intereses partidarios; el establecimiento de vínculos verticales dentro del sistema del conflicto; trabajar dentro de la economía política *de facto*; y limitar el papel de los actores externos al seguimiento estratégico (Ganson & Wennmann, 2016, pp. 183–191).
- También se generan resultados positivos al abordar expresamente el conflicto y la violencia en sus propios términos; al salirse de los enfoques formales, de arriba a abajo; al entablar contacto con actores atípicos; y al construir sistemas e instituciones sobre los cimientos de las partes funcionales de la sociedad que se encuentran incluso en los contextos más frágiles (Andrews, 2015; Wennmann & Ganson, 2016)
- La eficacia de la resolución de conflictos y de la consolidación de la paz se basa en ser extremadamente consciente de las etiquetas. Etiquetas como

«delincuencia organizada», «señor de la guerra», «criminal», «pandilla» o «terrorista» pueden oscurecer las múltiples facetas de un individuo o grupo, especialmente cuando es borrosa la distinción entre lo público y lo privado y entre la delincuencia y la legalidad. Poner etiquetas puede suponer una estrategia política deliberada para estigmatizar a determinados individuos o grupos, o para socavar los procesos de paz o los programas de reducción de la violencia (Wennmann, 2014, p. 270).

Este conocimiento práctico se considera en buena medida la corriente dominante en el campo de la resolución de conflictos y la consolidación de la paz, y parte de él ya se aplica a nivel de las ciudades. Debido a la tregua entre las pandillas en El Salvador entre 2012 y 2014, «hay al menos 5539 salvadoreños que siguen vivos hoy en día y que habrían muerto si no se hubiera reducido la violencia de las bandas a través del diálogo y la negociación» (Wennmann, 2014). Muchos alcaldes latinoamericanos han estado a la vanguardia de programas integrados que han reducido notablemente la violencia (Muggah & Aguirre, 2013). Un examen de las iniciativas de reducción de la violencia armada muestra que la mediación informal es el instrumento más común entre las intervenciones dirigidas a los autores de la violencia (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2011b). En cuanto a la consolidación de la paz, hay también una base de publicaciones, aún no muy voluminosa, pero que no deja de crecer, sobre la consolidación de la paz en contextos urbanos (Björkdahl, 2013; Grob, Papadovassilakis, & Ribeiro Fadon Vicente, 2016a, 2016b; Jütersonke & Krause, 2013; Milliken, 2014; Wennmann, 2015).

Pese a ello, muchos profesionales de la seguridad urbana aún ven la práctica de la resolución de conflictos y la consolidación de la paz como algo no probado en el ámbito de las ciudades. A fin de acercar a los profesionales a dicha práctica y adaptar la resolución de conflictos y la consolidación de la paz al ámbito de la ciudad, los «laboratorios urbanos» («city labs») pueden ser un espacio importante para generar confianza y crear un espacio político. Dichos laboratorios son espacios para la innovación impulsada localmente para prevenir y reducir la violencia y la delincuencia. Representan un espacio para la aplicación de las mejores prácticas en los campos de la seguridad urbana, la resolución de conflictos y la consolidación de la paz, para adaptar las prácticas de otras partes a un contexto local específico, y proteger los procesos de diálogo y negociación, que a veces son algo delicados, frente a la influencia de saboteadores. En general, los laboratorios urbanos pueden contribuir a la construcción de relaciones más fuertes entre los ciudadanos y las autoridades en los entornos urbanos, y por tanto desempeñar un papel estratégico en la aplicación de la Nueva Agenda Urbana.

Para los profesionales experimentados del campo de la resolución de conflictos y la consolidación de la paz, la tendencia actual de ver el diálogo y la negociación con los autores de la violencia delictiva como algo moralmente reprobable, ilegal o imposible es una reminiscencia de cómo estaba su campo hace más de 20 años, cuando se observaban las mismas actitudes respecto a los entonces proscritos «movimientos de liberación», «insurgentes» o «grupos rebeldes». Cada vez se entiende más que la negociación con los grupos que hoy en día se denominan «pandillas», «grupos de delincuentes», «terroristas», o «extremistas violentos» no es muy diferente de la negociación con lo que se llama de forma más neutral «grupos armados no estatales» (Atran, 2010; Powell, 2015; Van den Eertwegh, 2016). Y no solo eso, sino que la investigación concluye que las campañas de terror terminan porque los grupos terroristas se unen a un proceso político o como consecuencia de mejores prácticas policiales (Cronin, 2011; Jones & Libicki, 2008). Durante la última década, la profesión de la resolución de conflictos y la consolidación de la paz se ha convertido en una red discreta y global de facilitadores y expertos. Estas redes llevan a cabo un importante trabajo exploratorio con los actores armados —ya sean parte de las fuerzas de seguridad del Estado, grupos rebeldes u otros autores de violencia— para evaluar si las partes están listas hablar antes de mantener «conversaciones de paz» más formales o si el acceso humanitario es posible. También pueden proporcionar conocimientos para acompañar a las partes durante un proceso. Con los años, el «apoyo a la mediación» se ha convertido en un lugar común y cuenta con el respaldo de muchos gobiernos y organizaciones internacionales (United Nations, 2012).

Con la próxima marea de conflictos en las ciudades y el creciente reconocimiento de que la delincuencia y la violencia urbanas son una cuestión «política», hay buenas razones para creer que dentro de veinte años (y esperemos que antes de ese tiempo) habrá una red de apoyo bien establecida para alcaldes y otros líderes de la ciudad como un recurso específico para los compromisos discretos con los autores de la violencia. Esas redes pueden facilitar el acceso a la experiencia y los conocimientos necesarios para conducir los «procesos de paz» en las ciudades, y ayudar a proteger mejor a los facilitadores y el espacio político para los procesos necesarios para el mantenimiento de la paz en la ciudad.

# Notas

1 Más información en la página web de Mujeres y Ciudades Internacionales: [www.womenincities.org](http://www.womenincities.org)

2 Más información en la web de la Fundación de Comunidades Seguras [www.safecommunities.org.nz/become-safe-community/become-safe-community](http://www.safecommunities.org.nz/become-safe-community/become-safe-community)

3 Coordinadora de Programas, Viva Rio Haití

4 Viva Rio encargó a un grupo de expertos que llevara a cabo un estudio sísmico para identificar posibles fuentes de agua en la zona y evaluar la calidad del agua. También perforaron cuatro pozos (dos en la parte alta de Bel Air y dos en la parte baja) e hicieron un estudio sobre los mercados de agua (véase Neiburg y Nicaise, 2009).

5 Un concepto importante para entender este trabajo es el concepto de base, que tiene una definición territorial, pero incluye también otros elementos. Las bases representan grupos complejos que combinan las cuatro características siguientes: liderazgo local, afiliación política, expresión cultural y actividad delictiva. Sus miembros se asocian generalmente a una dimensión más que a otra, aunque la base contiene todos los tipos. En conjunto, estas características forman el perfil y la dinámica interna de la base y su impacto en el territorio al que está asociada. Tras el período de fuerte conflicto entre 2004 y 2006, el proyecto Tambou Lapè identificó 14 localidades involucradas en cinco bases de áreas rivales: Bel Air, Delmas 2, Solino, La Saline y Fortouron. No es raro que estas bases sean percibidas como grupos meramente delictivos, una visión que ignora la dinámica más compleja que opera. Es esencial la integración de la dirección de la base local en redes y los incentivos que ofrece Viva Rio pueden proporcionar el único impulso realista para mantener el compromiso de un acuerdo de paz, especialmente en un entorno pobre como el de Bel Air.

6 La CNDDR fue disuelta en 2010.

7 El Dr. Achim Wennmann es investigador titular del Centro sobre Conflictos, Desarrollo y Consolidación de la Paz del Instituto Universitario de Estudios Internacionales y sobre el Desarrollo, y coordinador ejecutivo de la Plataforma de Consolidación de la Paz de Ginebra.

# Referencias

## CAPÍTULO 2 La seguridad urbana

100RC. (n.d.). About Us. Extraído desde [www.100resilientcities.org/about-us](http://www.100resilientcities.org/about-us)

Ardian, N., Baghianimoghadam, M. H., Hematnia, H., Ehrampoush, M. H., Ardian, M., & Ebrahim, M. (2014). The Spatial Analysis of Hot Spots in Urban Areas of Iran. The Case Study: Yazd.

Argun, U., & Dağlar, M. (2016). Crime mapping and Geographical Information Systems in crime analysis. *Journal of Human Sciences*, 13(1), 2208. <http://doi.org/10.14687/ijhs.v13i1.3736>

AUC. (2015). Agenda 2063 framework document: The Africa we want. Extraído desde [http://agenda2063.au.int/en/sites/default/files/Final Draft Agenda 2063 Framework-Formatted TOC-1.pdf](http://agenda2063.au.int/en/sites/default/files/Final%20Draft%20Agenda%2063%20Framework-Formatted%20TOC-1.pdf)

Banco Interamericano de Desarrollo. (n.d.). Indicadores sobre seguridad ciudadana. Extraído desde [www.iadb.org/es/temas/seguridad-ciudadana/medicion-de-la-seguridad-ciudadana,2666.html](http://www.iadb.org/es/temas/seguridad-ciudadana/medicion-de-la-seguridad-ciudadana,2666.html)

Barolsky, V. E. (2016). Is social cohesion relevant to a city in the global south? A case study of Khayelitsha township. *South African Crime Quarterly*, (55). <http://doi.org/10.17159/2413-3108/2016/v0i55a753>

Blumenthal, S. (2014, March 8). Creating Safe Spaces in Cities for Women: A Resolution for International Women's Day 2014. *The Huffington Post*. Extraído desde [www.huffingtonpost.com/susan-blumenthal/international-womens-day\\_b\\_4922218.html](http://www.huffingtonpost.com/susan-blumenthal/international-womens-day_b_4922218.html)

Borrador cero revisado de la Nueva Agenda Urbana. (2016).

CAWI. (2015). Advancing equity and inclusion: A guide for municipalities. City for All Women Initiative. Extraído desde [www.cawi-ivtf.org/sites/default/files/publications/advancing-equity-inclusion-web\\_0.pdf](http://www.cawi-ivtf.org/sites/default/files/publications/advancing-equity-inclusion-web_0.pdf)

Centre jeunesse de Montréal. (n.d.). PSI-Montréal/Gangs de rue. Extraído desde [http://centrejeunessedemontreal.qc.ca/rapportannuel2010-2011/Page Video/psi-montreal/](http://centrejeunessedemontreal.qc.ca/rapportannuel2010-2011/Page%20Video/psi-montreal/)

Chainey, S., & Ratcliffe, J. (2005). GIS and crime mapping. Chichester, West Sussex, England ; Hoboken, NJ: Wiley.

CIPC, & EFUS. (2014). 100 promising practices on Safer Cities: Collation of urban safety practices. Montreal.

CIPC. (2005). Prevención del delito en zonas urbanas y juventud en riesgo: compendio de estrategias prometedoras y programas de algunos lugares del mundo. Montreal: Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad.

CIPC. (2008). La seguridad de la mujer: una preocupación compartida a través del mundo : compendio de prácticas y políticas. Montreal: Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad.

CIPC. (2010a). Evaluación de la implementación del Programa Tandem en el distrito de Ville-Marie. Montreal.

CIPC. (2010b). Informe Internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas. Montreal: Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad.

CIPC. (2012). Informe Internacional sobre la Prevención de la Criminalidad y la Seguridad Ciudadana. Montreal: Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad.

CIPC. (2013). L'approche territoriale dans la mise en œuvre de stratégies de prévention de la délinquance : étude exploratoire d'expériences dans des pays occidentaux. Montreal.

CIPC. (2014). 4o Informe Internacional sobre la Prevención de la Criminalidad y la Seguridad Cotidiana. Montreal: Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad.

COHRE. (2008). Women, slums and urbanisation: Examining the causes and consequences. Ginebra. Extraído desde [http://globalinitiative-escr.org/wp-content/uploads/2013/05/women\\_slums\\_and\\_urbanisation\\_may\\_2008.pdf](http://globalinitiative-escr.org/wp-content/uploads/2013/05/women_slums_and_urbanisation_may_2008.pdf)

Congress of Local and Regional Authorities of Europe, & Council of Europe. (2009). Manifesto for a new urbanity: European Urban Charter 2. Strasbourg: Council of Europe.

Cozens, P. M. (2011). Urban Planning and Environmental Criminology: Towards a New Perspective for Safer Cities. *Planning Practice and Research*, 26(4), 481–508. <http://doi.org/10.1080/02697459.2011.582357>

Cure Violence. (n.d.). Home. Extraído desde <http://cureviolence.org/>

De Boer, J. (2015). Resilience and the Fragile City. *Stability: International Journal of Security & Development*, 4(1). <http://doi.org/10.5334/sta.fk>

Dobson, R., Skinner, C., & Nicholson, J. (2009). Working in Warwick: including street traders in urban plans. Durban, South Africa: School of Development Studies, University of KwaZulu-Natal.

EFUS. (2007). Guidance on local safety audits: a compendium of international practice. Extraído desde <https://efus.eu/en/topics/tools-and-methods/audits-and-evaluation/efus/654/>

Fundación Guatemala. (2016). Fundación Guatemala. Extraído desde <http://fundaguatemala.blogspot.com/>

Gil, I. (2014, junio). Networked Urbanism using technology to improve our cities. Extraído desde [www.mascontext.com/issues/22-surveillance-summer-14/networked-urbanism-using-technology-to-improve-our-cities/](http://www.mascontext.com/issues/22-surveillance-summer-14/networked-urbanism-using-technology-to-improve-our-cities/)

Git Security. (2013, October). Integrated Safety and Security for Smart Cities. Extraído desde [www.git-security.com/top-stories/management/integrated-safety-and-security-smart-cities](http://www.git-security.com/top-stories/management/integrated-safety-and-security-smart-cities)

- Global platform for the right to the city. (2014, junio). What is it? Extraído desde [www.righttothecityplatform.org.br/o-evento/](http://www.righttothecityplatform.org.br/o-evento/)
- Habitat III. (2015a). 2 – Migration and refugees in urban areas (Issue Paper No. 2). Extraído desde [www.habitat3.org/bitcache/93982e88c031e00daa1d0cad3de05a8f95f4e61?vid=542863&disposition=inline&op=view](http://www.habitat3.org/bitcache/93982e88c031e00daa1d0cad3de05a8f95f4e61?vid=542863&disposition=inline&op=view)
- Habitat III. (2015b). 21- Smart Cities (Issue Paper No. 21). Extraído desde [http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-21\\_Smart-Cities.pdf](http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-21_Smart-Cities.pdf)
- Habitat III. (2015c). 3 – Safer Cities (Issue Paper No. 3).
- Habitat III. (2015d). Rights to the City and Cities for All (Policy Unit No. 1). ONU-Hábitat. Extraído desde [www.habitat3.org/bitcache/8b28bb6a53cec61f370e3c0cb9138083bc5e5daa?vid=555786&disposition=inline&op=view](http://www.habitat3.org/bitcache/8b28bb6a53cec61f370e3c0cb9138083bc5e5daa?vid=555786&disposition=inline&op=view)
- Hernandez Garcia, J. (2013). Slum tourism, city branding and social urbanism: the case of Medellín, Colombia. *Journal of Place Management and Development*, 6(1), 43–51. <http://doi.org/10.1108/17538331311306122>
- IDRC. (2015). Update: Safe and Inclusive Cities, Learning how to make cities safer. Ottawa: International Development Research Centre.
- IDRC. (2016). Research Results: Crime and violence in Côte d'Ivoire. Ottawa: International Development Research Centre.
- IFRC. (2010). Focus on urban risk. Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent societies.
- iHollaback. (n.d.). Cornell international survey on street harassment. Extraído desde [www.ihollaback.org/cornell-international-survey-on-street-harassment/#cr](http://www.ihollaback.org/cornell-international-survey-on-street-harassment/#cr)
- Integrated Safety and Security for Smart Cities. (2013, octubre). Extraído desde <http://www.git-security.com/topstories/management/integrated-safety-and-security-smart-cities>
- Kelly, B. (2015, diciembre). Why “Smart Cities” improve safety and sustainability.
- Khan, J. (2016, abril). “Girls at Dhabas” is Reclaiming Public Spaces for Women in Pakistan. Extraído desde <http://muftah.org/girls-at-dhabas-women-pakistan-public-spaces/#.V2LaWOeDGk>
- Laliberté, D., Rosario, G., Leonard, L., Smith-Moncrieffe, D., & Warner, A. (2015). Results of crime prevention programs for 12 to 17 year olds. NCPC.
- Lam, K. (2015, noviembre). Top 5 Public Participation Tips from IAP2. Extraído desde <http://blog.placespeak.com/top-5-public-participation-tips-from-iap2/>
- Ministère de la ville de la jeunesse et des sports. (n.d.-a). Les Contrats de ville. Extraído desde [www.ville.gouv.fr/spip.php?page=article&id\\_article=0](http://www.ville.gouv.fr/spip.php?page=article&id_article=0)
- Ministère de la ville de la jeunesse et des sports. (n.d.-b). Tout sur la politique de la ville. Extraído desde [www.ville.gouv.fr/spip.php?page=article&id\\_article=0](http://www.ville.gouv.fr/spip.php?page=article&id_article=0)
- Mockus, A. (1995). Armonizar ley, moral y cultura Ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá.
- Modaberi, S., & Momeni, M. (2016). The Role of Municipality in Crime Prevention. *Journal of Politics and Law*, 9(2), 18. <http://doi.org/10.5539/jpl.v9n2p18>
- Moon, T.-H., Heo, S.-Y., & Lee, S.-H. (2014). Ubiquitous Crime Prevention System (UCPS) for a Safer City. *Procedia Environmental Sciences*, 22, 288–301. <http://doi.org/10.1016/j.proenv.2014.11.028>
- Moser, C. O. N., & McIlwaine, C. (2014). New frontiers in twenty-first century urban conflict and violence. *Environment and Urbanization*, 26(2), 331–344. <http://doi.org/10.1177/0956247814546283>
- Muggah, R. (2012). Researching the urban dilemma: urbanization, poverty and violence. Ottawa: International Development Research Centre. Extraído desde <http://hasow.hospedagemdesites.ws/uploads/trabalhos/98/doc/1401774567.pdf>
- Muggah, R. (2013, julio). Fragile Cities Rising. Extraído desde <https://theglobalobservatory.org/2013/07/fragile-cities-rising/>
- Muggah, R. (2014). Deconstructing the fragile city: exploring insecurity, violence and resilience. *Environment and Urbanization*, 26(2), 345–358. <http://doi.org/10.1177/0956247814533627>
- Muggah, R. (n.d.). Deconstructing the fragile city: exploring insecurity, violence and resilience. *Environment and Urbanization*, 26(2), 345–358. <http://doi.org/10.1177/0956247814533627>
- Naciones Unidas. (2015a). Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Extraído desde [www.un.org/sustainabledevelopment/es/](http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/)
- Naciones Unidas. (2015b). Ciudades – Acción de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible 2015. Extraído desde [www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/](http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cities/)
- Observatório de Segurança Pública. (n.d.). PRONASCI. Extraído desde [www.observatoriodeseguranca.org/seguranca/pronasci](http://www.observatoriodeseguranca.org/seguranca/pronasci)
- ONU MUJERES. (2013). Safe cities global Initiative. New York.
- ONU Mujeres. (2015a). Un marco de apoyo a la prevención de la violencia contra la mujer.
- ONU Mujeres. (2015b, noviembre). Safe Cities and Safe Public Spaces. Nueva York: ONU Mujeres. Extraído desde [www2.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/un\\_women-safecities-brief\\_us-web\(1\).pdf?v=1&d=20151203T160206](http://www2.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/un_women-safecities-brief_us-web(1).pdf?v=1&d=20151203T160206)
- ONU Mujeres. (2016, febrero). Hechos y cifras: Acabar con la violencia contra mujeres y niñas. Extraído desde [www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures](http://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures)
- Pérez Salazar, B. (2011). Social urbanism as a crime prevention strategy: the case of Medellín, Colombia. In Practical approaches to urban crime prevention: proceeding of the workshop held at the 12th UN congress on crime prevention and criminal justice, Salvador, Brazil, April 12-19, 2010.
- Plan International. (2010). Because I am a girl the state of the world's girls 2010: digital and urban frontiers: girls in a changing landscape.
- Plan International. (2013). Adolescent girl's views on safety in cities.

- Plan International. (n.d.). Creating Safer Cities. Extraído desde <https://plan-international.org/because-i-am-a-girl/creating-safer-cities>
- Prefeitura de Sao Paulo direitos humanos e cidadania. (n.d.). About the Secretariat. Extraído desde [www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos\\_humanos/assuntos\\_internacionais/index.php?p=202728](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/assuntos_internacionais/index.php?p=202728)
- Project for Public Spaces. (2015, June). What is Placemaking? Extraído desde [www.pps.org/reference/what\\_is\\_placemaking/](http://www.pps.org/reference/what_is_placemaking/)
- Rashed, T., & Jürgens, C. (Eds.). (2010). Remote sensing of urban and suburban areas. Dordrecht; London: Springer.
- Red Mujer y Hábitat de América Latina. (n.d.). Red Mujer y Hábitat de América Latina. Extraído desde [www.redmujer.org.ar/](http://www.redmujer.org.ar/)
- Rodgers, D., & O'Neill, B. (2012). Infrastructural violence: Introduction to the special issue. *Ethnography*, 13(4), 401–412. <http://doi.org/10.1177/1466138111435738>
- Safetipin. (n.d.). Safetipin: supporting safer cities. Extraído desde <http://safetipin.com/>
- SAP News Center. (2012, May). SAP urban matters initiative to help cities run better than ever. Extraído desde <http://news.sap.com/sap-urban-matters-initiative-to-help-cities-run-better-than-ever/>
- Shaw, M. (2010). Handbook on the crime prevention guidelines making them work. Vienna: International Centre for the Prevention of Crime and United Nations Office on Drugs and Crime. Extraído desde <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&db=nlabk&AN=436545>
- Shaw, M. (2016). Women as Actors in Community Safety: Taking Action Worldwide. In *Women and Children as Victims and Offenders*: (pp. 661–680). Springer International Publishing. Extraído desde [http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-28424-8\\_26](http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-28424-8_26)
- Shaw, M., & Carli, V. (2011). World crime trends and emerging issues and responses in the field of crime prevention and criminal justice.
- Thales Group. (n.d.). Smart City. Extraído desde [www.thalesgroup.com/en/worldwide/security/what-we-do/city/smart-city](http://www.thalesgroup.com/en/worldwide/security/what-we-do/city/smart-city)
- The Economist Intelligence Unit. (2015a). Perspectives. Extraído desde [www.eiuperspectives.economist.com/infrastructure-cities/analysis/safe-cities-index-2015](http://www.eiuperspectives.economist.com/infrastructure-cities/analysis/safe-cities-index-2015)
- The Economist Intelligence Unit. (2015b). The Safe Cities Index 2015: Assessing urban security in the digital age.
- Travers, K., & Shaw, M. (2007). Strategies and best practices in crime prevention in particular in relation to urban areas and youth at risk. In 11th UN Congress on Crime Prevention and Criminal Justice: Bangkok, Thailand 18th-25th April 2005. Montreal: International Centre for the Prevention of Crime.
- UNDESA. (2010). The World's Women 2010: Trends and Statistics. New York. Extraído desde [http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/worldswomen/WWW\\_full\\_report\\_color.pdf](http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/worldswomen/WWW_full_report_color.pdf)
- UNDESA. (2015a). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Plataforma de conocimiento para el desarrollo sostenible. Extraído desde <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>
- UNDESA. (2015b). World Urbanization Prospects: The 2014 Revision. New York. Extraído desde <http://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Report.pdf>
- UN-Habitat. (2007a). Enhancing urban safety and security: Global report on human settlements 2007. London; Sterling: Earthscan.
- UN-Habitat. (2007b). Enhancing urban safety and security: Global report on human settlements 2007. London; Sterling: Earthscan.
- UN-Habitat. (2014). Women in Post-Conflict Settlement Planning. UN-Habitat. Extraído desde <http://unhabitat.org/books/women-in-post-conflict-settlement-planning>
- UN-Habitat. (2015a). I make my city safer TOOLKIT. World Urban Campaign.
- UN-Habitat. (2015b, October). Housing at The Centre of the New Urban Agenda. ONU-Hábitat.
- UN-Habitat. (2016). World cities report 2016 urbanization and development: Emerging futures. Extraído desde <http://unhabitat.org/books/world-cities-report/>
- UN-Habitat. (n.d.-a). Housing at The Centre of the New Urban Agenda. ONU-Hábitat.
- UN-Habitat. (n.d.-b). I make my city safer TOOLKIT. World Urban Campaign.
- UN-Habitat. (n.d.-c). Safer Cities Programme. Extraído desde <http://unhabitat.org/urban-initiatives/initiatives-programmes/safer-cities/>
- UN-Habitat. (n.d.-d). The World Urban Campaign at a glance. Extraído desde [http://mirror.unhabitat.org/documents/WHD10/EN/WorldUrban\\_campaign.pdf](http://mirror.unhabitat.org/documents/WHD10/EN/WorldUrban_campaign.pdf)
- UNODC. (2002, julio). Guidelines for the Prevention of Crime. Vienna. Extraído desde [www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/resolution\\_2002-13.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/resolution_2002-13.pdf)
- UNODC. (2014). United Nations commission on crime prevention and criminal justice: Contribution to the 2014 United Nations Economic and Social Council (ECOSOC) integration segment. Viena. Extraído desde [www.un.org/en/ecosoc/integration/pdf/commissiononcrimepreventionandcriminaljustice.pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/integration/pdf/commissiononcrimepreventionandcriminaljustice.pdf)
- Valera, S., & Guàrdia, J. (2014). Perceived insecurity and fear of crime in a city with low-crime rates. *Journal of Environmental Psychology*, 38, 195–205. <http://doi.org/10.1016/j.jenvp.2014.02.002>
- WHO. (n.d.). Cure Violence (previously The Chicago Project for Violence Prevention). Extraído desde [www.who.int/violenceprevention/about/participants/cure\\_violence/en/](http://www.who.int/violenceprevention/about/participants/cure_violence/en/)
- WICI. (2008). Women's safety audits: what works and where? Montreal.
- WICI. (2010). Together for women's safety: creating safer communities for marginalized women and everyone. Montréal: Women in Cities International.

WICI. (2012). Tackling gender exclusion: experiences from the Gender Inclusive Cities Programme. Montréal: Women in Cities International.

WICI. (2016). Partners' Consultations Towards UN Guidelines on Safer Cities. Women in Cities International (unpublished).

WICI. (n.d.). Together for women's safety: creating safer communities for marginalized women and everyone. Montréal: Women in Cities International.

Winton, A. (2014). Gangs in global perspective. *Environment and Urbanization*, 26(2), 401–416. <http://doi.org/10.1177/0956247814544572>

Woods, E., & Goldstein, N. (2014). Navigant Research Leaderboard Report: Smart city suppliers Assessment of Strategy and Execution for 16 Smart City Suppliers. Navigant Research.

## CONTRIBUCIONES

### Viva Rio en Haití: la paz a través del desarrollo comunitario

Erickson, A. (2013). Exploiting Inequalities: Conflict and Power Relations in Bel Air. Norwegian Church Aid, Oslo.

Fordelone, T. Y. (2009). Triangular co-operation and aid effectiveness. *OECD Journal. General Papers*, 2010(1), 47.

Kivland, C. L. (2009). A Report on the Recent Changes in Perceptions of Security and Social Services in Bel Air, Haiti. Small Arms Survey, Ginebra.

Kivland, C. L. (2012). To defend or develop? On the politics of engagement among local organizations in Bel Air, Haiti, before and after the quake. *Journal of Haitian Studies*, 75–99.

Kolbe Athena, R. (2013). Revisiting Haiti's Gangs and Organized Violence. Households in Conflict Network (HICN) Working Paper, 147.

Kolbe, A. R. (2015). Reintegrating Armed Insurgents into Society: An Evaluation of Three Social Work Interventions. In Society for Social Work and Research 19th Annual Conference: The Social and Behavioral Importance of Increased Longevity. Sswr.

Kolbe, A. R., Muggah, R., & Campbell, J. (n.d.). An Evaluation of the Community Violence Reduction intervention in Haiti. New York: United Nations Department of Peacekeeping Operations.

Kolbe, A., & Muggah, R. (2012). Haiti's urban crime wave? Results from monthly household surveys. August 2011–February 2012. Part of a Strategic Brief Series.

Lemay-Hébert, N. (2014). Resistance in the Time of Cholera: The Limits of Stabilization through Securitization in Haiti. *International Peacekeeping*, 21(2), 198–213.

Muggah, R. (2010). The effects of stabilisation on humanitarian action in Haiti. *Disasters*, 34(s3), S444–S463.

Muggah, R., & Calpas, E. (2009). Reflections on the social and spatial morphology of urban violence in Haiti: the case of Bel Air. Issue Brief URCV.

Muggah, R., & Moestue, H. (2009). Social Integration Ergo Stabilization. Geneva: SAS and Viva Rio.

Neiburg, F., & Nicaise, N. (2010). Déchets. Estigmatisations, commerce, politiques. Garbage. Stigmatisations, comerce, politics. Fatra. Stigmatizasyon, Komès, politik – Lixo. Estigmatizações, Comércio, Políticas. Port-Au-Prince: Viva Rio/NuCEC.

Neiburg, F., Nicaise, N., & Braum, P. (2011). Leaders in Bel Air. Viva Rio, Rio de Janeiro.

### El «mantenimiento de la paz» en la ciudad: perspectivas sobre la seguridad urbana

Andrews, M. (2015). Explaining positive deviance in public sector reforms in development. *World Development*, 74, 197–208.

Atran, S. (2010). Talking to the enemy: Faith, brotherhood, and the (un) making of terrorists. New York: Harper Collins.

Björkdahl, A. (2013). Urban peacebuilding. *Peacebuilding*, 1(2), 207–221.

Briscoe, I., Perdomo, C., & Burcher, C. U. (2014). Illicit networks and politics in Latin America. Srömsborg and The Hague: International IDEA, Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD) and Netherlands Institute of International Relations (Clingendael).

Butchart, A., & Mikton, C. (2014). Global status report on violence prevention, 2014. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.

Canadian Consortium on Human Security. (2007). Human security for an urban century: Local challenges, global perspectives. Ottawa: Humansecurity-cities.org. Extraído desde [www.deslibris.ca/ID/205981](http://www.deslibris.ca/ID/205981)

Comunidad Segura. (2011). Good practices in armed violence reduction and prevention: The experiences of civil society in five regional settings. Rio de Janeiro: Comunidad Seguro.

Cronin, A. K. (2011). How terrorism ends: Understanding the decline and demise of terrorist campaigns. Princeton: Princeton University Press.

Eavis, P. (2011). Working against violence: Promising practices in armed violence reduction and prevention. Geneva Declaration Secretariat. Geneva. Extraído desde <http://allianceonarmedviolence.org/uploads/default/files/4bbf51196efa9bdb0f140cf14843bb4b.pdf>

Gagne, D. (2015). The siren call of militarization in Latin America. InsightCrime. Extraído desde [www.insightcrime.org/news-analysis/explaining-appeal-militarization-latin-america](http://www.insightcrime.org/news-analysis/explaining-appeal-militarization-latin-america)

Ganson, B., & Wennmann, A. (2016). Business and conflict in fragile states: The case for pragmatic solutions. London: Routledge for the International Institute for Strategic Studies.

Geneva Peacebuilding Platform. (2015). White paper on peacebuilding. Geneva: GPP. Extraído desde [www.gppplatform.ch/sites/default/files/White Paper on Peacebuilding.pdf](http://www.gppplatform.ch/sites/default/files/White%20Paper%20on%20Peacebuilding.pdf)

Grob, A., Papadovassilakis, A., & Ribeiro Fadon Vicente, L. (2016a). Case studies on urban safety and peacebuilding: Lagos, Beirut, Mitrovica, Treichville and Johannesburg. Geneva: GPP.

Grob, A., Papadovassilakis, A., & Ribeiro Fadon Vicente, L. (2016b). Entry points for programming across urban safety and peacebuilding. GPP.

- Gutiérrez, F., Pinto, M., Arenas, J. C., Guzmán, T., & Gutiérrez, M. (2013). The importance of political coalitions in the successful reduction of violence in Colombian cities. *Urban Studies*, 50(15), 3134–3152.
- Gutiérrez, J. (2016). Body count rises as Philippine president wages war on drugs. *New York Times*. Extraído desde [www.nytimes.com/2016/08/03/world/asia/philippines-duterte-drug-killing.html?smid=nytcore-iphone-share&smprod=nytcore-iphone&r=0](http://www.nytimes.com/2016/08/03/world/asia/philippines-duterte-drug-killing.html?smid=nytcore-iphone-share&smprod=nytcore-iphone&r=0).
- Jaitman, L., & Guerrero Compeán, R. (2015). Closing knowledge gaps: Toward evidence-based crime prevention policies in Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Jones, S. G., & Libicki, M. C. (2008). *How terrorist groups end: Lessons for countering al Qaeda*. Santa Monica: Rand Corporation.
- Jütersonke, O., & Krause, K. (2013). *Peacebuilding and the city: Setting the scene*. Geneva: GPP.
- Jütersonke, O., Muggah, R., & Rodgers, D. (2009). Gangs, urban violence, and security interventions in Central America. *Security Dialogue*, 40(4-5), 373–397.
- Kofi Annan Foundation. (2012). *The impact of organized crime and drug trafficking on governance, development and security in West Africa*. Geneva: Kofi Annan Foundation.
- Krause, K. (2014). Critical perspectives on human security. In *Routledge handbook of human security* (pp. 76–93). London: Routledge.
- Lederach, J. P. (2003). *The little book of conflict transformation*. Intercourse, PA: Good Books.
- Miall, H. (2004). Conflict transformation: A multi-dimensional task. Berghof. *Handbook for Conflict Transformation* [online]. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.
- Milliken, J. (2014). *Building Peace in Urban Setting: Lessons from the ground and recommendations for collaboration*. Geneva.
- Muggah, R., & Aguirre, K. (2013). Mapping citizen security interventions in Latin America: reviewing the evidence. NOREF Report, October.
- Naciones Unidas. (2012). *Directrices de las Naciones Unidas para una mediación eficaz*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2011a). *Armed violence reduction: Enabling development*. Paris.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2011b). *Investing in security: A global assessment of armed violence reduction initiatives (Conflict and fragility)*. Paris: OECD.
- Organisation of American States. (2015). *Searching for common approaches to deal with unconventional conflicts and violence in the Americas*. Washington: Organization of American States.
- Powell, J. (2015). *Terrorists at the table: why negotiating is the only way to peace*. New York: Palgrave Macmillan.
- Secretariat, G. D. (2015). *Global burden of armed violence 2015: Every body counts*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shaw, M., & Mangan, F. (2014). *Illicit trafficking and Libya's transition: profits and losses*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace.
- Táger, A. G., & Aguilar Umaña, I. (2013). *La tregua entre pandillas salvadoreñas hacia un proceso de construcción de paz social*. Guatemala City: Interpeace.
- UN Security Council. (2016). *Security Council resolution 2282*. New York: United Nations.
- United Nations Development Programme. (2010). *Armed violence reduction and prevention: What works?* New York: UNDP.
- United Nations Development Programme. (2013). *Citizen security with a human face: Evidence and proposals for Latin America*. New York.
- Van den Eertwegh, H. (2016). *Negotiating with criminal groups: From prejudice to pragmatism*. Geneva.
- Wennmann, A. (2014). Negotiated exits from organized crime? Building peace in conflict and crime-affected contexts. *Negotiation Journal*, 30(3), 255–273.
- Wennmann, A. (2015). Prevenir conflictos y fortalecer la paz en la ciudad: Avances prácticos. In *Participación ciudadana y gobernabilidad metropolitana* (pp. 77–91). Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Wennmann, A., & Ganson, B. (2016). *Responses to conflict that work*. Geneva: GPP.



# 3

## **CIUDAD, TERRITORIO Y POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA: UNA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA**

# Ciudad, territorio y políticas de seguridad pública: una perspectiva latinoamericana

# 3

## Introducción

Los capítulos anteriores han puesto en perspectiva las tendencias sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad urbana desde una óptica internacional, haciendo hincapié en los instrumentos de Naciones Unidas en relación con la prevención de la criminalidad y la seguridad urbana en los últimos años. El segundo capítulo ha abordado los principales problemas y desafíos en relación con la gobernabilidad urbana y el papel de las ciudades y de los gobiernos en el tema, analizando las principales tendencias urbanas en materia de seguridad. Esto con miras a la formulación de Nueva Agenda Urbana que será propuesta en octubre 2016 en los encuentros de Hábitat III en Quito.

Este capítulo intenta retomar el tema de la gobernabilidad desde una perspectiva de coordinación territorial. Este es un tema transversal a lo largo de este informe y que está presente, de una u otra forma en los diferentes capítulos. La dificultad que implica la coordinación de diferentes actores y niveles de gobierno en la formulación e implementación de políticas de seguridad ciudadana es un tema relevante a nivel internacional y uno de los problemas prioritarios para los gobiernos urbanos. El aumento de la coordinación permite aumentar los impactos de las políticas en el nivel local. En un contexto de descentralización, de fuerte urbanización y de cambio en la autoridad y en la competencia de las ciudades, el problema de la coordinación entre el nivel nacional y el nivel local se convierte en un factor explicativo del éxito de las iniciativas. A nivel internacional se han aplicado diferentes métodos y herramientas para garantizar esta coordinación, entre ellas: los contratos locales de seguridad, los pactos de seguridad, la creación de instancias de coordinación multisectorial, entre otros.

Este capítulo propone una lectura de la evolución y el desarrollo latinoamericano de las políticas de seguridad ciudadana y de prevención del delito desde una perspectiva territorial y de coordinación. Se analizan específicamente los procesos de articulación territorial que se realizan entre las políticas nacionales, regionales y locales en los casos de: Ciudad

Juárez, Aguascalientes (México), San Salvador (El Salvador), Bogotá (Colombia), Quito (Ecuador), Lima (Perú), Santiago (Chile), Rosario (Argentina), Recife y Río de Janeiro (Brasil)<sup>1</sup>. Lo que se quiere observar es como los procesos de coordinación y de articulación entre los niveles nacionales y locales influyen en la implementación local y el éxito de los programas y de las políticas. Esto con el fin de generalizar conclusiones que puedan mejorar las intervenciones futuras. Así pues, este capítulo busca explorar, desde una perspectiva empírica, la evolución de los procesos de coordinación de las políticas de seguridad ciudadana y prevención del delito, y las herramientas técnicas que pueden posibilitar y mejorar estos procesos.

El capítulo es complementado con dos contribuciones. La primera, realizada por el profesor Marco Calaresu quien ha estudiado el problema de la coordinación de actores en las políticas de seguridad urbana en Italia, presenta la evolución y los límites de los contratos de seguridad en ese país. La segunda, realizada por el experto y consultor internacional en políticas de seguridad ciudadana, Hugo Acero quien ha participado en la implementación y consultoría de varias políticas exitosas de seguridad ciudadana en América Latina, discute el tema de la importancia del capital humano y técnico en la implementación de políticas de seguridad ciudadana y en el desarrollo de capacidades técnicas para mejorar la capacidad de coordinación institucional.

## El contexto de cambio urbano y la reconfiguración de la autoridad territorial, la necesidad de examinar los procesos de coordinación: elementos generales

La ciudad se ha convertido en la arena más importante de los cambios provocados por la mundialización. La discusión sobre lo urbano ha adquirido cada vez más importancia en los procesos de planificación del espacio urbano debido principalmente a los cambios en la autoridad territorial (Sassen, 2006), transferencias de competencias desde los estados nacionales hacia los gobiernos locales y las

organizaciones transnacionales, y al papel cada vez más importante de las ciudades en la planificación de la económica global (Sassen, 1999, 2001). Esto se hace evidente en los procesos de descentralización y desconcentración de competencias aplicados en los diferentes países bajo la llamada reforma del estado.

Dentro de estas competencias, uno de los temas prioritarios es la seguridad y la prevención de la criminalidad. En un contexto internacional marcado por cambios en la autoridad de los territorios, la urbanización acelerada de los países en desarrollo y la aparición de megalópolis y de ciudades globales, las políticas de prevención del delito y de seguridad ciudadana formuladas a nivel municipal adquieren cada vez más preponderancia en las agendas políticas de los países. Estas políticas, para ser efectivas, requieren de complejos procesos de coordinación entre una multiplicidad de actores y de jurisdicciones involucradas en su implementación, particularmente entre los niveles locales y nacionales.

La gobernabilidad multinivel (Jessop, 2004; Kazepov, 2014) y la gobernabilidad nodal (Burris, Drahos, & Shearing, 2005; Shearing & Wood, 2003) han surgido como un marco para entender y reforzar la implementación de las políticas urbanas de seguridad y prevención del delito. Estas estrategias de planificación buscan involucrar a los diferentes actores relacionados con la política pública en la determinación de objetivos, estrategias y acciones desde una perspectiva de colaboración permitiendo coordinar esfuerzos y capacidades en la resolución de problemas. Estos procesos de construcción de nuevas políticas de seguridad están circunscritos a la construcción de un nuevo paradigma, el de la gobernabilidad urbana. Esto se refleja en las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención del delito adoptadas en 1995 y 2002.

### La gobernabilidad urbana

Se entiende la gobernabilidad urbana como el proceso de interacción (cooperación/conflicto) entre los diferentes actores urbanos tendiente a determinar los objetivos sociales de sus acciones en la planificación de la ciudad (Le Galès, 1995). En ese sentido, se trata de una gestión compartida de los procesos de planificación territorial que involucra al mismo tiempo diferentes actores y escalas (Brenner, 1999). Este enfoque, derivado del análisis de políticas públicas y adoptado por los organismos multilaterales es particularmente útil para entender las políticas de prevención criminal y los enfoques aplicados por los gobiernos en este tipo de intervenciones. La gobernabilidad implica un proceso de cambio institucional orientado a mejorar los procesos de decisión pública mediante la puesta en marcha de mecanismos de

mercado (Moreau Defarges, 2003). A esto se suma un complejo proceso de coordinación de las acciones del estado, de los actores privados y de la sociedad civil en la formulación de objetivos de las políticas sectoriales. Esto implica una mayor participación de los mismos en la planificación, la definición de objetivos y la puesta en marcha de las políticas públicas (Kliksberg, 1999). Esta mayor participación constituye al mismo tiempo un desafío y una oportunidad. Un desafío, en la medida que implica la superación del populismo punitivo (Basombrío & Dammert, 2013) y, una oportunidad, ya que posibilita un enfoque de prevención basado en la inclusión de las comunidades locales y de las organizaciones civiles dedicadas a este tema.

### Estrategias y herramientas territoriales

Las herramientas utilizadas en la implementación de estrategias territoriales y de procesos de coordinación son diversas, entre ellas se pueden mencionar algunas cómo: los contratos de asociación, los pactos de seguridad, el establecimiento de comités de coordinación multisectorial, los consejos de seguridad, la creación de instancias de coordinación institucional etcétera (Hernandez Latorre, 2015). Todas estas herramientas buscan responder a los cambios de paradigma en el ejercicio de la autoridad territorial realizando una planificación más horizontal, menos jerárquica y basada en la participación de los diferentes actores en todas las fases de la política pública. A pesar de que esta participación se realiza bajo una geometría variable con respecto a los actores en la que unos adquieren más peso que otros en la implementación (Swyngedouw, Page, & Kaika, 2002).

El proceso de transferencia de competencias y el empoderamiento de los municipios, implica la puesta en marcha de políticas públicas que tengan en cuenta los aspectos territoriales en la implementación. Es decir, las políticas públicas deben incluir en su formulación estrategias territoriales de acción que consideren los aspectos locales y la realidad del espacio de intervención específico. Estas deben apoyarse en el desarrollo de una operación rigurosa que tenga en cuenta la movilización de los actores en el nivel local (participación), la definición de los principales problemas relacionados con la seguridad y la identificación de estrategias de intervención en materia de prevención (CIPC, 2013). Así, el desarrollo de las estrategias territoriales implica la puesta en marcha de alianzas locales que se conviertan en la base para la creación de consensos. Estas alianzas, permiten tener en cuenta los diferentes puntos de vista en relación a los problemas y facilitan la emergencia de una visión compartida sobre la política que guiará las acciones de los actores en el tema de la seguridad local. Contribuyendo en la construcción de una visión

colectiva y compartida para garantizar la legitimidad de la política y el compromiso de los actores en su desarrollo.

El desarrollo de herramientas de coordinación territorial que contribuyen a mejorar las prácticas de prevención ha sido históricamente una de las preocupaciones del CIPC (CIPC, 2010, 2013, pp. 115–138). En los últimos años, y sobre el terreno, se ha evidenciado la urgencia y la necesidad de las municipalidades y los estados para desarrollar herramientas de coordinación efectivas entre las políticas y los actores. De esa manera, se considera que para desarrollar políticas públicas de prevención exitosas es necesario tener en cuenta el contexto específico de relación entre el territorio, los actores y sus acciones en las iniciativas de prevención.

### La coordinación territorial

Uno de los temas más importantes para la aplicación efectiva de las políticas de seguridad en el marco de la gobernabilidad de las ciudades es el de la coordinación. En un contexto de aplicación marcado por la horizontalidad de las relaciones y por el establecimiento de alianzas con el sector privado y la sociedad civil, los problemas de coordinación se convierten en una variable importante para entender los éxitos de las iniciativas sobre el terreno. El éxito de las políticas de prevención criminal está relacionado específicamente con el conocimiento que se tiene sobre el problema (sobre una base empírica suficiente), la correcta formulación de soluciones (pertinentes, eficaces, eficientes, participativas), el establecimiento de objetivos socialmente compartidos y, finalmente, la participación real de los actores implicados en todos los niveles en la ejecución de las acciones determinadas en la política. La coordinación implica la construcción de una visión de conjunto que tenga en cuenta el contexto, los puntos de vista, las fortalezas y las debilidades de los actores que participen de la iniciativa.

Las entidades territoriales y, en particular, los gobiernos urbanos deben garantizar la creación de instancias y herramientas de coordinación que permitan movilizar a los actores, animar las alianzas y asegurar el desarrollo de acciones concertadas. Estas herramientas de concertación deben tener en cuenta los procesos de coordinación horizontal (relaciones no jerárquicas) y vertical (relaciones jerárquicas). Es interesante observar el funcionamiento específico de estos procesos de coordinación en los casos analizados para derivar algunas conclusiones. Es un hecho evidente que, para que la coordinación funcione, debe tenerse en cuenta el contexto institucional de los diferentes niveles de gobierno y las circunstancias específicas de aplicación. Esto debe funcionar en dos

vías. En la primera, las políticas nacionales deben ser concebidas como directivas generales cuya aplicación pueda adaptarse a las circunstancias locales y ser lo suficientemente amplias para dar autonomía a los municipios en su implementación. En la segunda vía, los niveles locales deben tener en cuenta y conocer las políticas nacionales aprovechando las ventanas de oportunidad y los beneficios que estas confieren para nutrir las políticas locales. Este movimiento de doble vía permite crear una sinergia importante que aumenta el impacto de las acciones. Para realizarlo se requiere apertura y generar el conocimiento suficiente para que las políticas sean evaluadas y adaptadas sobre la marcha provocando así una mayor efectividad.

### El contexto de la urbanización y de la criminalidad en América latina

América latina ha sido uno de los laboratorios más fértiles en la aplicación de la llamada reforma del Estado y de los principios de la buena gobernabilidad (Fleury, 1999; Pereira, 2005). El tema de las políticas de seguridad ciudadana y de prevención del delito, a pesar de ser relativamente reciente, se ha desarrollado en la región de forma prolífica y con múltiples variaciones que han incluido la participación y la garantía de la seguridad pública como derechos ciudadanos (H. H. Frühling, Tulchin, & Golding, 2003; Hernandez Latorre, 2015; Montero Bagatella, 2014).

### Población urbana en América latina

América latina es una de las regiones del mundo con el porcentaje de población urbana más alto del planeta, de hecho, casi el 80% de los habitantes de la región vivía en ciudades en el año 2012 (ONU-Habitat, 2012, p. 17) y, según las proyecciones de la CEPAL (CEPAL, 1999), este porcentaje será cercano al 85% en el año 2020. La población urbana pasó, entre 1990 y el año 2000, del 71% al 75%. A pesar de que la evolución de la urbanización ha tenido ritmos diferentes en los países de la región y que, históricamente, estos han sido heterogéneos, la tendencia de la urbanización en los últimos años parece ser más homogénea.

A partir de la década de 1970, el proceso de urbanización se expandió y se generalizó. Mientras que países como Argentina, Uruguay, Venezuela y Chile tenían, en 1970, porcentajes de población urbana superiores al 70%, Colombia, México, Perú y Brasil apenas superaban el 55% y El Salvador, Ecuador y Bolivia no superaban el 40% (Bárcena, 2001). Durante las décadas de 1980 y 1990 el proceso de urbanización fue intenso y transformó completamente las relaciones entre territorio y población en la región. Brasil, Colombia, Perú y México sobrepasaron el 73%

de población urbana en el año 2000, mientras que, Ecuador llegó al 63% y el Salvador al 55% respectivamente (Ibidem). Este cambio urbano ha permitido la proliferación de grandes ciudades y ha aumentado el peso relativo de las mismas en las economías y la planificación del territorio. Basta decir que en América latina existen, según los cálculos de Naciones Unidas (2011), 37 ciudades de más de 2 millones de personas y que 7 de ellas, tienen más de nueve millones de personas, siendo las áreas metropolitanas de Ciudad de México con 25 millones de personas, Sao Paulo con 20 y Buenos Aires con 15, las ciudades con mayor concentración de población en la región.

## Tendencias de la criminalidad en América Latina

América Latina ha sido también una región afectada de manera considerable por la criminalidad. Basta decir solamente que la región, considerada en su conjunto, triplica la tasa global de homicidios y que los crímenes comunes afectan o han afectado aproximadamente al 10% de su población (Soares et al., 2013). La criminalidad y la violencia constituyen un costo económico muy alto a nivel regional, representado gastos cercanos al 8% del PIB para países como Colombia, El Salvador, Brasil, México, Perú y Venezuela (Buvinic, Morrison, & Orlando, 2005). Así pues, la reducción de la violencia y de la criminalidad es uno de los objetivos principales en las agendas públicas de los países latinoamericanos. Sin embargo, la extensión e incidencia de la criminalidad y de la violencia en la región es heterogénea. Al mismo tiempo, la diversidad de los contextos institucionales y políticos dificulta la realización de un esfuerzo de generalización. Los Estados y las organizaciones de la sociedad civil enfrentan realidades y problemas de diferentes magnitudes y tipos en contextos muy distintos. Por ejemplo, mientras que en países como

Chile o Argentina las tasas de homicidios son relativamente bajas (3,31 y 5,5 por cada 100 mil habitantes respectivamente<sup>2)</sup>, países como El Salvador, Brasil, México y Colombia se encuentran entre los países más afectados por este delito en el mundo. Otro problema importante es el de las diferencias interregionales, lo que hace que, al interior mismo de los países, los contextos criminales sean muy diferentes. Esto se hace evidente observando las tasas de homicidios en las grandes ciudades en cada país. Sólo para dar un ejemplo, en el caso colombiano, mientras que en Medellín la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes, según la Policía Nacional, en el 2013 fue de 38, en Cali fue de 84,7.

Otro punto importante, y que dificulta las posibilidades de establecer una generalización es la diversidad de las configuraciones administrativas e institucionales de los países estudiados. Estas influyen en las respuestas que cada país da al fenómeno de la criminalidad. En los modelos centralizados como Chile, Colombia, Bolivia y Perú, las políticas se determinan desde el nivel central basados en generalmente un modelo *Top-Down* en el que los municipios tienen diferentes grados de autonomía. En contraste, en los modelos federados como México, Argentina y Brasil, existe una multiplicidad de configuraciones institucionales que dan un peso diferente a cada uno de los estados y provincias, en relación con las responsabilidades de seguridad y la conformación de cuerpos de policía, lo cual implica una gran diversidad de enfoques aplicados en los niveles regional y local.

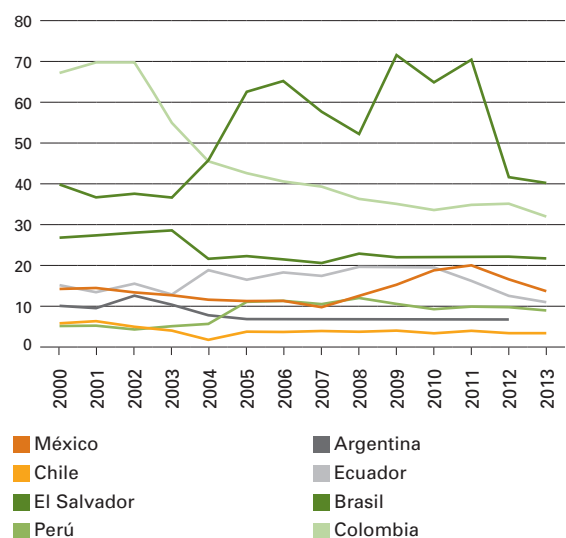
A pesar de que la realidad de la criminalidad en la región es diversa y compleja, existen algunas tendencias y continuidades que se pueden señalar para

**Figura 3.1 Población urbana en los países del estudio**

Argentina 2013	91%	
Brasil 2010	84%	
Chile 2013	87%	
Colombia 2013	76%	
Ecuador 2013	63%	
El Salvador 2013	66%	
México 2013	72%	
Perú 2013	76%	

Fuente: UNSD (2016)

**Figura 3.2 Evolución de la tasa de homicidios en los países estudiados (por cada 100 000 habitantes)**



Fuente: UNODC (2013)

entender sus dinámicas urbanas y, al mismo tiempo, las respuestas de política pública que han sido adoptadas en la mayoría de países en los últimos años. En primer lugar hay que señalar la extensión de los efectos derivados del narcotráfico y del micro-tráfico o narcomenudeo en la criminalidad de los países de la región (Dammert, 2009; Tedesco, 2009). A pesar de que en la década de 1980 el fenómeno afectó sobre todo a Colombia, últimamente, el poder alcanzado por grupos dedicados a esta actividad ha impactado de forma importante al conjunto de la región y la dinámica criminal en general. El aumento de las pandillas y de grupos criminales organizados en las periferias urbanas de las ciudades latinoamericanas se ha convertido en una amenaza importante para la seguridad. La proliferación de pandillas, bandas y grupos organizados ilegales, con un claro control territorial, son un fenómeno recurrente en varias ciudades latinoamericanas, para citar solo algunos ejemplos nombremos: Ciudad Juárez, San Salvador, Tegucigalpa, San Pedro Sula, Rio de Janeiro, Sao Paulo, Caracas, Medellín, Rosario y Buenos Aires.

Este fenómeno de control territorial de grupos de narcotraficantes fue particularmente fuerte en el decenio de 1980 en el caso de Colombia, durante la guerra contra los carteles del narcotráfico, y lo es en la actualidad en México (Escalante, 2009; Palacios & Serrano, 2010). La expansión y el auge del narcotráfico en estos dos países han implicado un aumento importante en las tasas de homicidios, secuestros y extorsión, sus efectos se han extendido a otros países en la región. Grupos de delincuencia organizada dedicados al micro-tráfico se han constituido como empresas criminales con control militar en los territorios de tránsito de droga.

Países como Argentina, Brasil, El Salvador, Honduras y Venezuela padecen hoy en día la presencia de organizaciones criminales dedicadas al micro-tráfico que controlan territorialmente las periferias urbanas de ciudades importantes. Esta presencia ha provocado el aumento de la criminalidad, en particular asociada al micro-tráfico, el secuestro y la extorsión que alimenta este tipo de organizaciones. Para citar algunos ejemplos de estas organizaciones se pueden nombrar a los principales carteles de drogas (Medellín, Cali, Sinaloa, el Golfo) y los grupos paramilitares y guerrilleros que se financian directamente de la economía del narcotráfico (Autodefensas Unidas de Colombia, Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Rastrojos<sup>3</sup>, Los Zetas, Los Caballeros del Golfo, entre otros). A nivel urbano este fenómeno de control territorial se manifiesta en América Central con grupos como las maras, siendo la Salvatrucha y la 18 las principales, y en Brasil con grupos como el “Comando Vermelho” en Rio de Janeiro y el “Primero comando de la capital”

de Sao Paulo. Estos grupos controlan las economías ilícitas y, en muchos casos, los territorios de los barrios pobres de estas ciudades.

## Segregación socio espacial y criminalidad

Estos fenómenos de delincuencia urbana están asociados de forma evidente con la alta segregación socio espacial y la histórica exclusión social que ha marcado a las ciudades latinoamericanas. No es un azar que dentro de las ciudades más desiguales del mundo se encuentren varias ciudades latinoamericanas. Por ejemplo, según el informe de ONU-Hábitat, *Estado de las ciudades 2010, 2011: Reducir la Brecha Urbana*, las ciudades de Goiana, Fortaleza, Belo Horizonte y Brasilia contaban con un coeficiente de Gini<sup>4</sup> superior al 0.60. Bogotá, Barranquilla y Cali superior a 0.55. Buenos Aires, Santiago, Quito y México D.F. superiores a 0,51. Estos altos niveles de segregación urbana influyen de forma importante las dinámicas de la criminalidad las cuales tienden a concentrarse en los sectores más socio-económicamente deprimidos de estas ciudades. Los enfoques represivos han demostrado escasa influencia en reducir el crimen en la región, ya que no se enfocan en las causas, sino solo en las consecuencias. A pesar de esto, el llamado “populismo punitivo” (Basombrío & Dammert, 2013) ha sido una de las herramientas usadas recurrentemente por los gobiernos latinoamericanos en cuanto a las políticas de seguridad pública.

## Competencias municipales en relación con la seguridad

Además del narcotráfico, la fuerte segregación urbana y la debilidad de la presencia institucional en las periferias de estos países ha permitido, en algunos casos, la convivencia entre grupos criminales y las autoridades locales. Esta convivencia se evidencia en la impunidad y, por lo tanto, en el aumento de la actividad criminal que no se ve constreñida por las instituciones de policía y de justicia. Las ciudades latinoamericanas se enfrentan a esta dinámica de diferentes maneras y con diferentes estrategias territoriales. Las políticas de prevención de la criminalidad en los países analizados obedecen a lógicas territoriales distintas que están guiadas por sus configuraciones institucionales y sus historias particulares. La diversidad en la configuración de las iniciativas de prevención, da cuenta de la realidad y de la diversidad de los problemas relacionados con los delitos en América Latina pero también de las competencias y de las atribuciones de los municipios en cada uno de los regímenes institucionales.

Tabla 3.1 Características de los regímenes urbanos

País	Ciudad	Forma de régimen	Tipo de régimen urbano en relación con la autonomía	Facultades en relación a la seguridad y/o la policía
Argentina	Rosario	Federal	Dependen de las provincias y de las constituciones provinciales	Los municipios dan apoyo a los cuerpos policiales provinciales y federales. Pueden crear cuerpos municipales de vigilancia. Su papel está más enfocado a la prevención y a la puesta en marcha de políticas
Brasil	Sao Paulo Recife	Federal	Autonomía de los Estados y autonomía relativa del municipio.	En materia de seguridad, los municipios participan sobre todo de la prevención. Pueden crear cuerpos de vigilancia llamados guardias municipales
Chile	Santiago (Peñalolén)	Central	Autonomía relativa de los municipios en la implementación de la política de seguridad.	Los municipios apoyan y fomentan medidas de prevención y participan de la implementación.
Colombia	Bogotá	Central	Autonomía relativa de los municipios. Descentralización avanzada.	Los municipios tienen funciones de seguridad y el alcalde es jefe de policía en el municipio pero depende administrativamente del nivel central.
Ecuador	Quito	Central	Concentración de la decisión en materia de seguridad y de policía en el nivel central nacional y coordinación en la implementación con las autoridades territoriales	Los municipios dependen del nivel central nacional y contribuyen en la implementación de la política nacional.
México	Ciudad Juárez Aguascalientes	Federal	Autonomía de los estados y de los municipios en la política de seguridad	Los municipios tienen funciones de seguridad referida particularmente a la prevención y al tránsito.
Perú	Lima (Miraflores)	Central	Autonomía relativa de los municipios en materia de seguridad pública.	Las municipalidades tienen competencias en materia de seguridad pública y contribuyen a la aplicación de las directivas nacionales. Los municipios tienen la capacidad de crear organismos de vigilancia (serenazgos)
El Salvador	Salvador (Santa Tecla)	Central	Autonomía relativa en materia de seguridad de los municipios	Compete a los Municipios la prestación del servicio de Policía Municipal y contribuyen en la aplicación de la política nacional de prevención.

### La nueva gobernabilidad de la seguridad urbana en América Latina, la emergencia y evolución de las políticas de seguridad ciudadana

Analizar los cambios en la política de seguridad ciudadana en América Latina parece una tarea difícil debido a la novedad del tema y a la complejidad institucional de las políticas puestas en marcha en la región. Sin embargo, se examinan algunas tendencias que se consideran importantes y que permiten inferir algunos procesos de ruptura y continuidad en relación con los marcos normativos e institucionales del

tema y, particularmente, con el papel de los gobiernos municipales en la implementación de las estrategias de seguridad.

La discusión sobre la incorporación de la seguridad como derecho colectivo se abrió paso en los procesos de transición hacia la democracia de los años 1980 y la puesta en marcha de diferentes cambios constitucionales (reformas o formulación de nuevas constituciones) que pusieron énfasis en el desarrollo jurídico de los derechos ciudadanos y en los cambios en las instituciones de policía y de seguridad del estado (Arriagada & Godoy, 1999; H. Frühling, Tulchin,

Golding, Zímerman, & Escobar, 2005). Esta evolución marcó el tránsito desde una política de seguridad nacional basada en el contexto de la guerra fría y de la lucha contra el comunismo a nivel hemisférico hacia un nuevo paradigma en seguridad basado en el derecho ciudadano al goce de la tranquilidad pública y a la creación de instituciones dirigidas a garantizar este derecho. En ese sentido, el desarrollo de las políticas de seguridad empezó a ser llamado política de seguridad ciudadana en la medida en que los cambios constitucionales implicaron una reformulación del concepto de democracia que pasó a ser, al menos formalmente, representativa hacia una democracia participativa y descentralizada basada en la construcción de una nueva ciudadanía. En consecuencia, las reformas institucionales privilegiaron una serie de desplazamientos de competencias desde los niveles nacionales hacia los niveles locales dando lugar a una emergencia del municipio como centro de la acción administrativa y de la democracia (Borja, 1999; Velásquez, 2013). En ese contexto, el municipio se convirtió en el centro privilegiado de relación entre los ciudadanos y el estado. Los regímenes municipales estuvieron en el centro de la transformación de los procesos de planificación del territorio, fueron dotados de autonomía política y administrativa y también de competencias en materia de seguridad y de prevención.

Al mismo tiempo que se realizaba esta transformación en materia constitucional, se desarrollaron cambios importantes en las estructuras de respuesta a los problemas de seguridad y en el desarrollo de políticas públicas de seguridad ciudadana que empezaron a desplazarse, desde la simple represión, hacia una concepción multicausal y más compleja del delito. Esta concepción hace énfasis en las circunstancias materiales de su producción y desarrollo y en el establecimiento de políticas de prevención efectivas. Esta transformación implicó cambios institucionales profundos que se realizaron en diferentes tiempos y bajo diferentes formas en cada país (ver tabla 3.2).

Frente al problema del aumento generalizado de la violencia y la explosión de los delitos mencionados con anterioridad, se establecieron comisiones especiales de expertos que coincidieron en la necesidad de establecer políticas de estado en relación con la criminalidad que trascendieran las políticas de cada gobierno (Hernandez Latorre, 2015). La creación de estas políticas requería formalizar una serie de procedimientos relativamente rígidos que obligaran a cada administración a adoptar una política de seguridad ciudadana que tuviera en cuenta los avances y los problemas de la administración anterior. La política pública de seguridad ciudadana debía formularse como una política permanente al interior del estado y debería inspirarse de los valores constitucionales prevalentes como la descentralización y la democracia

participativa. Se hacía necesario entonces crear unas instituciones burocráticas que se encargaran de la discusión, de la formulación y de la evaluación de la política de seguridad y de prevención en cada país.

Los cambios institucionales se manifestaron particularmente en el tránsito de las funciones de policía y seguridad desde los ministerios de seguridad a los recién creados ministerios del interior y/o de justicia. Además, en la mayoría de los países, se crearon instancias especializadas dedicadas al tema de la seguridad ciudadana y prevención del delito bajo la forma de secretarías o subunidades ministeriales. Estas se encargarían, particularmente, de la formulación, evaluación y seguimiento de las políticas de seguridad. Este tránsito se realizó en formas diferentes y en tiempos distintos de acuerdo a los marcos institucionales y criminales de cada país. La política de seguridad ciudadana y de prevención del delito ha tenido diferentes adaptaciones y desarrollos y con ellos la implementación de sus aspectos territoriales. En la tabla 3.2 se describen los principales cambios a nivel institucional en las políticas de seguridad de los países estudiados.

Como se observa, los cambios institucionales comenzaron a adelantarse a mediados de la década de 1990 con la puesta en marcha de diferentes estrategias nacionales de prevención y de seguridad en los países objeto de estudio. Estas reformas incluyeron la creación de instituciones encargadas específicamente de la seguridad y de la prevención en cada uno de los países. La configuración institucional y las funciones

Figura 3.3 Localización de las ciudades estudiadas



de cada una de estas instituciones dependieron, de forma importante, del carácter federal o centralista de los regímenes jurídicos nacionales. Mientras que en los regímenes federales, los problemas de seguridad y de prevención del delito son de responsabilidad de los estados o las provincias, en los regímenes centralizados la responsabilidad recae en los gobiernos centrales.

Para los gobiernos federales la política se basa en:

1. el proceso de coordinación entre los niveles provinciales o estatales;
2. en la creación de instancias para realizar dicha coordinación;
3. en la puesta en marcha de un sistema de estímulos que permitan direccionar las acciones en el nivel local; y
4. finalmente, en la creación de entidades especializadas en el análisis de los datos que permitan hacer seguimiento a nivel federal a la evolución de las políticas en el conjunto de territorios bajo su jurisdicción.

En el caso de los gobiernos centralizados, las políticas adoptadas han estado centradas en la construcción de políticas nacionales de seguridad ciudadana bajo una perspectiva *Top-Down*. Así:

1. los gobiernos han creado oficinas especializadas que se encargan del diagnóstico y formulación de las políticas;
2. han establecido instancias de coordinación que permiten mejorar los procesos en el nivel local; y
3. finalmente, el proceso de seguimiento ha implicado la puesta en marcha de oficinas encargadas del manejo y seguimiento de los datos desde el nivel central nacional.

Las entidades territoriales participan solamente en la fase de implementación en el nivel local y se encargan de propiciar el diálogo y la participación de los actores locales.

### Las políticas de seguridad y prevención en los gobiernos federales: Argentina, Brasil y México

En el caso de los gobiernos federales, el desarrollo de las políticas ha sido heterogéneo entre los países estudiados. Mientras que en el caso de México y Brasil, se encuentran en una fase de desarrollo avanzado, en el caso de Argentina este desarrollo ha sido incipiente.

**Tabla 3.2 Evolución de los contextos institucionales que encuadran la seguridad pública en los países estudiados.**

#### Gobiernos Federales

Argentina	Brasil	México
Plan Nacional de Prevención (2000-2008)	Secretaría Nacional de Seguridad Pública (1995)	Sistema Nacional de Seguridad Pública (1995)
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Programa nacional comunidades vulnerables</li> <li>■ Programa de empleo y capacitación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consejo Nacional de seguridad Pública (2000)</li> <li>Plan Nacional de Seguridad Pública (2000)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consejo Nacional de seguridad Pública (1995)</li> <li>Secretaría de Seguridad Pública (2000)</li> </ul>
Ministerio de seguridad 2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fondo Nacional de Seguridad Pública (2003)</li> <li>Sistema único de seguridad pública (2003)</li> <li>Programa Nacional de Seguridad Pública con ciudadanía (PRONASCI, 2007)</li> <li>Sistema Nacional de Información y Seguridad Pública (2007)</li> <li>Plan Nacional de Seguridad Pública (2011)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa Nacional de Seguridad Pública (2008-2013)</li> <li>Ley General del Sistema de Seguridad Pública (2009)</li> <li>Ley General de prevención de la Violencia y la criminalidad (2012)</li> <li>Centro Nacional de Prevención del delito y participación ciudadana (2012)</li> <li>Comisión de Seguridad Pública (2013)</li> <li>Programa Nacional para la Prevención social de la violencia y de la delincuencia</li> </ul>

### Gobiernos Centralistas

Chile	Colombia	Ecuador	Perú	El Salvador
Plan Cuadrante (1998)	Estrategia Nacional de lucha contra la violencia (1991)	Subsecretaría de Seguridad Ciudadana (2006)	2003 Creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.	1994 Estrategia de Seguridad ciudadana
Comuna Segura (2000)	Plan Nacional Seguridad para la Gente (1993)	Ley de Seguridad Pública del Estado (2009)	2013 Plan Nacional de seguridad ciudadana	1999 Alianza por la seguridad (PIOCOM)
Comisión de Seguridad Pública (2004)	Reforma a la Policía Nacional y sistema de participación (1995)	Sistema Nacional de Seguridad Pública (2009)	2013 Reglamentación del SINASEC	2000 Programa paz social
Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2006)	Programa presidencial para la convivencia y la seguridad ciudadana (1994)	Ministerio de coordinación de Seguridad (2009)		2004 Programa país Seguro
Plan Nacional de Seguridad Pública, Chile Seguro (2010)	Estrategia presidencial para la convivencia y la seguridad ciudadana (1998)	Comisión Estadística de Seguridad (2011)		2004 Plan Nacional de Prevención y Paz Social
Reglamentación de Planes de Seguridad Pública para cada administración Nacional (2011)	Estrategia Nacional de Convivencia y seguridad ciudadana de la Seguridad Democrática (2001)	Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2011-2013		2007 Comisión de Seguridad ciudadana y Paz Social
Plan nacional de Seguridad Pública (2014)	Política Nacional de convivencia y Seguridad Ciudadana (2011)	Centro Ecuatoriano de Análisis de Seguridad (2013)		2007 Creación de la dirección de Seguridad Ciudadana
		Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2014-2017		2009 Creación de la Dirección General de Prevención Social y la violencia
				2010 Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia
				2012 Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia

Source : Auteurs

En Argentina se formuló un Plan Nacional de Prevención en el año 2000 que fue limitado a nivel temporal y de sus objetivos de intervención. Este plan estuvo en vigencia hasta el año 2008 y no tuvo ni la continuidad, ni los recursos necesarios para instaurar una política nacional de prevención (Ayo, 2013). En ese sentido, Las iniciativas de prevención han estado centradas en las provincias y en los municipios que han actuado de forma heterogénea frente al problema. En el año 2010 se creó el ministerio de Seguridad a nivel federal y en él una oficina especializada en la prevención del delito. En el contexto del nuevo gobierno parecería prioritaria la discusión sobre la creación de una estrategia nacional de prevención en el país.

En el caso mexicano, el desarrollo ha sido bastante prolijo. El tema es prioritario en el país debido al aumento, en los últimos años, de la criminalidad

asociada al narcotráfico. A partir del año 1995 se fueron estableciendo las bases de la construcción de una política de seguridad, particularmente con la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el mejoramiento de los procesos de coordinación entre el gobierno federal y los estados mediante la creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Posteriormente fue creada la Secretaría Nacional de Seguridad pública (2000) que fue transformada en 2013 en la *Comisión de Seguridad Pública*. El sistema fue construido bajo un enfoque multicausal del fenómeno, con énfasis en la prevención del delito y con la idea de crear una infraestructura institucional que diera perennidad a la política de seguridad pública (Barrachina & Hernández, 2012).

A nivel de los programas de gobierno se han desarrollado dos, el *Programa Nacional de Seguridad Pública* (2008-2012) que fue también el primer

programa integral de prevención de la criminalidad y el *Programa Nacional para la Prevención social de la violencia y la delincuencia* (2012-2016). El sistema se estructura mediante un proceso de transferencia económica desde el nivel central al nivel federal mediante dos fondos, el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de Los Estados y de los Municipios (FASP) y el Subsidio para la Seguridad de los Municipios (SUBSEMUN). Los recursos de estos se dirigen principalmente a zonas de intervención prioritaria con altas tasas delictivas.

En el caso brasileño, el aumento de la criminalidad en las ciudades y del control territorial por parte de grupos dedicados al micro-tráfico ha hecho necesario plantear una estrategia de coordinación que permita al gobierno federal incidir sobre el conjunto de la violencia en el país. A finales de la década de 1990 se creó la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (1998) y se formuló el primer Plan Nacional de Seguridad Pública (2000). Este plan intentó, mediante la creación del Fondo Nacional de Seguridad Pública (2000), impulsar una estrategia nacional de coordinación de la política de seguridad que no amenazara la autonomía de los estados en esta materia.

Además, se creó el Plan de Acompañamiento a Programas Sociales de Prevención de la Violencia, el cual fue el componente de prevención social del Plan nacional. Este ejercicio permitió la creación de una burocracia especializada dedicada al tema, permitiendo a su vez una discusión más profunda sobre el desarrollo de una política pública de seguridad y prevención a nivel federal. En 2003 se creó el *Sistema Único de Seguridad Pública*, el cual estableció un sistema de gestión de la información, así como instancias de coordinación con los estados. En 2007, bajo un nuevo gobierno, se formuló el Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía (PRONASCI) que incluyó un énfasis especial en financiar políticas integrales en el nivel municipal (Cano, 2006; Shaw & Carli, 2011, pp. 101–102). A pesar de la importancia de estos cambios, hubo problemas de implementación, lo que ha impedido avances mayores en la reducción de los indicadores criminales. En 2011 se formuló un nuevo Plan Nacional de Seguridad Pública más pragmático y orientado estratégicamente a mejorar el sistema de información, definiendo los tipos de intervenciones a ser financiadas y focalizando los proyectos en áreas con alto riesgo de crimen.

A pesar del esfuerzo desplegado por los gobiernos de México y Brasil y de la creación de un marco normativo e institucional en el desarrollo de las políticas públicas, los resultados de los programas parecen limitados. Estos no se han traducido en una reducción significativa de los homicidios y de las acciones criminales. Parece que el principal problema tiene que

ver con la colisión de competencias entre los niveles federal y local. Es decir, se trata de un problema de coordinación. A pesar de que las competencias de seguridad pública son de dominio de las unidades federativas, las intervenciones de los estados federales han intentado desplazar, en la práctica, a los gobiernos locales. En teoría, los estados federales deberían ocupar un rol secundario en la formulación de las políticas y concentrarse principalmente en incidir indirectamente en las acciones mediante la creación de estímulos y la coordinación de la información. Sin embargo, su papel en las intervenciones analizadas ha entrado en conflicto de competencias con los estados y las provincias. Es prioritario trabajar en la consolidación de herramientas de coordinación que permitan mejorar los procesos de integración y el conocimiento de las realidades locales por parte de los gobiernos federales.

### El desarrollo de las políticas de seguridad en los gobiernos centralizados: los casos de Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador y Perú

En el caso de los gobiernos con una fuerte centralización, el desarrollo de las políticas públicas de seguridad ciudadana ha estado orientado por las tensiones entre el poder de las municipalidades y el papel del gobierno central en la aplicación de las mismas. A pesar de que las competencias y el grado de autonomía de los municipios son diferentes en cada régimen institucional, las políticas han estado orientadas, en general, por una concepción *Top Down* en la cual los municipios juegan un papel importante en la implementación local, pero ésta es predefinida por las administraciones públicas nacionales. Es necesario advertir que estos cambios han estado marcados por el proceso de institucionalización que ha vivido la región, lo que ha permitido mejorar los métodos de formulación y seguimiento de las políticas tanto a nivel municipal como nacional. Este proceso de institucionalización ha tenido influencias que han marcado el desarrollo de las políticas en la región.

Quizá los casos más relevantes de estas influencias sean Colombia y Chile. En el caso de Chile, el modelo de trabajo policial por cuadrantes ha sido transferido a los modelos de operación policiales en la región. El otro caso paradigmático es el colombiano en particular por el desarrollo de instituciones y políticas municipales dirigidas a la reducción del delito. El caso de Bogotá y Medellín ha aportado bastante a la reflexión sobre las políticas municipales y las buenas prácticas de seguridad pública y su articulación con el nivel nacional. En ese sentido, un elemento a tener en cuenta en la orientación de las políticas de seguridad ciudadana es la relativa flexibilidad con

la que han contado algunos países en el desarrollo de instituciones municipales de seguridad. Quizás el ejemplo *sui generis* en esta materia sea el Perú, con la creación de los Serenazgos, una institución nacida de las tensiones entre los gobiernos municipales y el gobierno central por el tema de la seguridad en los años 1990 pero que ha brindado una posibilidad de intervención efectiva de los municipios en la puesta en marcha de medidas concretas y que se ha convertido en una herramienta local de seguridad y prevención.

Algunos países como Colombia y El Salvador han tenido políticas públicas de este tipo desde los años 1990. En estos dos países, el desarrollo temprano de políticas nacionales de lucha contra la violencia ha estado marcado por los contextos conflictivos que han vivido. Mientras que en El Salvador, este ha estado marcado por la lucha contra las maras, en el caso colombiano ha sido la lucha contra el narcotráfico y las guerrillas, la que ha influenciado el desarrollo de las políticas de seguridad. Colombia formuló su primera Estrategia Nacional de Lucha contra la Violencia en 1991 en el marco de la nueva constitución y El Salvador en 1994 con su estrategia de Seguridad Ciudadana en el contexto de la desmovilización de las guerrillas. En el caso de Perú y Ecuador, la formulación es mucho más reciente, sólo en 2006 se creó la Secretaría de Seguridad Ciudadana en Ecuador y en 2003 el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Sin embargo, vale la pena destacar que en estos dos países el desarrollo de políticas de seguridad desde los niveles municipales estaba avanzado debido a la emergencia del municipio como actor de importancia en la dinámica de la seguridad. En el caso chileno, este país crea la comisión Nacional de seguridad pública apenas en el año 2004, pero posteriormente logra institucionalizar la política de seguridad instaurando la obligatoriedad en la formulación de planes de Seguridad Pública para cada administración nacional.

A continuación planteamos de forma general la evolución de estas políticas para cada uno de los países centralizados.

En el caso del Salvador tres factores han influenciado el enfoque de las políticas: 1) la orientación punitiva de las intervenciones, 2) las modificaciones realizadas en las políticas y en las instituciones durante cada administración y 3) la dependencia exagerada de la ayuda internacional en la formulación de las políticas nacionales de prevención. A pesar de que los municipios cuentan con una relativa autonomía, en la práctica, estos no tienen suficientes recursos para implementar una política local, lo que impide una incidencia real en el fenómeno. La formulación de planes de prevención del delito ha variado de forma pendular entre un enfoque multicausal y un enfoque punitivo. En 1994 la estrategia de seguridad ciudadana incluía elementos importantes de prevención,

pero estos fueron modificados en la década del 2000 debido, principalmente, a la lucha frontal contra las maras. Solo en el año 2007 se creó la comisión de Seguridad Ciudadana y Paz Social que influenció el desarrollo posterior de la política y la Dirección General de Seguridad Ciudadana que se encargó de su implementación. Esta comisión tuvo incidencia en la creación de la dirección General de Prevención Social y Violencia en 2009, en el desarrollo de la Política Nacional de Justicia del año 2010 y en la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia puesta en marcha en el año 2012 (Jiménez Larios, 2010). Esta última estrategia se basa en la implementación de Consejos municipales de prevención en los que la participación y la coordinación con los municipios es fundamental la implementación.

Colombia es quizás uno de los casos en el que las políticas municipales de lucha contra la violencia han funcionado de una mejor manera. La constitución de 1991 puso en el centro del desarrollo de la administración pública al municipio, atribuyéndole funciones y recursos. El alcalde es el jefe de policía en su jurisdicción y el encargado del orden público. Dentro de sus atribuciones, puede formular planes y programas integrales de convivencia y seguridad ciudadana. En ese sentido, los alcaldes han tenido un papel protagónico en el desarrollo de políticas de seguridad ciudadana en el país durante los últimos años. A nivel nacional es importante recalcar que, desde la década de 1990, las diferentes administraciones nacionales han desarrollado estrategias de seguridad específicas. Estas han sido heterogéneas y, en general, han considerado el fenómeno de la violencia desde diferentes perspectivas, teniendo en cuenta su carácter multicausal. Se puede afirmar que el desarrollo de estas estrategias ha incorporado en su estructura una parte dedicada al manejo del conflicto armado y, otra, dedicada a la delincuencia común que afecta principalmente a las ciudades (Rivas, 2005). Al lado de estas estrategias se han desarrollado herramientas importantes relacionadas específicamente con la participación local en el desarrollo de las mismas y con la policía, por ejemplo, la Ley 62 de 1993 que organizó la Policía Nacional y el Sistema Nacional de Participación Ciudadana. En los últimos años, el desarrollo de la política de seguridad se ha orientado de forma más activa hacia los componentes de prevención. Este es el caso de la Política Nacional de convivencia y seguridad ciudadana formulada en el año 2011.

El caso Ecuatoriano ha estado marcado por una reciente institucionalización y centralización de la política de seguridad ciudadana desde la administración Correa en el año 2007 y el cambio de constitución en el año 2008. En los años anteriores, la seguridad urbana se convirtió en un tema importante para los ecuatorianos debido al aumento de la criminalidad a

principios de la década del 2000. Durante este período, las movilizaciones relacionadas con el tema de la seguridad presionaron un cambio en las administraciones municipales que se adueñaron del tema. Este es el caso de las ciudades de Quito, Cuenca y Guayaquil que instauraron políticas locales de seguridad. Esta influencia del municipio en estas políticas se limitó en el año 2008 con la promulgación de la nueva constitución y, en el año 2009, con la formulación de la ley de seguridad pública y del estado. Esta ley definió la Política de seguridad ciudadana como una política de gobierno, creando el Consejo de Seguridad Pública y el Ministerio de Coordinación de Seguridad. La ley creó los Consejos Ciudadanos Sectoriales y Consejos locales, pero, sin embargo, quitó a los municipios las competencias en el tema de seguridad que es hoy competencia exclusiva del gobierno central. La ley fue desarrollada posteriormente en los planes nacionales de seguridad 2011-2013 y 2014-2017. El modelo es de aplicación Top Down. En el año 2011, el gobierno ecuatoriano creó la Comisión de Estadística de Seguridad y en 2013 el Centro ecuatoriano de Análisis de Seguridad integral que se encargan del manejo de la información y de la evaluación y seguimiento estadístico. Además, el gobierno ha implementado Unidades de Policía comunitaria en todo el país y piensa implementar Consejos provinciales, cantonales y provinciales de seguridad presididos por el gobierno nacional. Esta política central y la institucionalización de la política de seguridad han dado resultados en lo que se refiere a la reducción de los homicidios y del crimen en general, pero, al mismo tiempo, ha impactado de forma negativa la autonomía de los municipios en el tema.

En el Perú, la política nacional de seguridad ciudadana ha estado influenciada por el papel activo que los municipios han tenido en el tema desde la década de 1990. En 2003 se creó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana encabezado por el Consejo Nacional de Seguridad y, a nivel local, por los comités de Seguridad ciudadana regionales, provinciales y distritales (Costa, 2012). Este sistema se fundamentaba en la fluida coordinación entre las diferentes unidades territoriales, que son quienes elaboran los planes de seguridad ciudadana, y el gobierno central. A pesar de que el Sistema empezó a funcionar en el año 2003, fue sólo en el año 2012 que se le dotó de una estructura institucional y técnica en el Ministerio del Interior para desarrollar su labor y garantizar mejores herramientas de evaluación y seguimiento. Esta estructura ha permitido una mejor implementación de la política y permitirá, en el futuro inmediato, compartir información entre las diferentes instituciones que trabajan en el tema mediante una plataforma de interoperabilidad electrónica que mejorará las acciones de la policía y los serenazgos. En el año 2013 se formuló el plan nacional 2013-2018 que hizo énfasis particular en mejorar el proceso de coordinación

entre el nivel nacional y local, el fortalecimiento del sistema y el desarrollo de espacios públicos seguros. En el año 2013 se reglamentó el funcionamiento del sistema y en el año 2014 se creó el Sistema Nacional de Información para la seguridad ciudadana que alimentará el sistema de evaluación y seguimiento de la política.

Finalmente, para el caso chileno es importante entender que el proceso de institucionalización ha permitido el desarrollo de instituciones de seguridad que han tenido permanencia en el tiempo. En el contexto de la transición a la democracia el tema de la seguridad ciudadana fue tomando importancia en el país desde la primera política de seguridad que fue adoptada en el año 2004 (H. Frühling, 2011). Posteriormente, se han adoptado en cada administración Planes Nacionales de Seguridad Ciudadana. En el año 2006 se formuló la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010, en el año 2010 se adoptó el Plan Nacional de Seguridad Chile Seguro 2010-2014 y en 2014 el Plan Nacional de Seguridad Pública 2014-2018. A nivel institucional en el año 2011 se adoptó la ley N° 20.502 que obliga a cada administración a presentar una política nacional de seguridad y se creó la estructura institucional encargada del tema de seguridad y prevención del delito en el Ministerio del Interior, la subsecretaría de prevención del delito. A pesar de que el enfoque de la política es Top Down, las administraciones locales participan activamente en la implementación entregando información, realizando la logística e incentivando la participación. El enfoque de prevención multicausal es muy importante y ha influenciado el desarrollo y la orientación de las políticas en las diferentes administraciones. Así, los planes de seguridad ciudadana han incorporado un componente de prevención importante y han tenido en cuenta los procesos de articulación territorial con los gobiernos locales.

### La articulación en el nivel local: las experiencias locales

A lo largo del estudio se han observado las dificultades en los procesos de articulación y coordinación territorial entre los gobiernos nacionales y los gobiernos locales. Estos problemas son complejos ya que implican una multiplicidad de actores y de realidades en su implementación. A pesar de que cada una de estas políticas tiene en cuenta, a su manera, el territorio y los espacios de intervención, no siempre los procesos de articulación son exitosos. En la mayoría de las políticas analizadas, los territorios prioritarios de intervención son los que concentran la mayor ocurrencia de hechos criminales, los puntos calientes. Así, las políticas estructuran las intervenciones sobre estos espacios sin considerar necesariamente las causas ni las realidades políticas y administrativas de los

Tabla 3.3 Iniciativas estudiadas

	México		Argentina	Brasil	
	Ciudad Juárez	Aguascalientes	Rosario	Rio de Janeiro	Recife
Nombre de la iniciativa	Todos Somos Juárez	Política Pública de Convivencia y Seguridad Ciudadana	Vínculos para la Prevención Social de la Violencia	Unidades de Policía de Pacificación y Río Más Social	Pacto por la Vida de Recife
Período Analizado	2010–2012	2010–2014	2014–2016	2004–2014	2007–2012
Voluntad política (actor al inicio de la acción)	Gobierno Federal	Gobierno Municipal	Gobierno del Estado	Gobierno Federal + Gobierno del Estado	Gobierno del Estado + Gobierno
Enfoque de la política	Militar + Integral, multicausal	Intervención en el espacio público (acupuntura espacial)	Militar+ Multicausal	Militar+ Multicausal	Multicausal participativa
Financiamiento	Fondos federales	Fondos Municipales en concurrencia con federales	Fondos Provinciales	Fondos federales complementados con fondos estatales y municipales	Fondos estatales
Existen Elementos técnicos para el seguimiento y monitoreo (formación de personal y herramientas de análisis)	No	No	No	Si	Si

Fuente: Autores

lugares de intervención. En la parte de diagnóstico, la mayoría de los planes determinan las zonas del país en que la incidencia de las acciones criminales es mayor y, una vez determinadas, se orienta la intervención combinando las medidas de prevención con las intervenciones de la fuerza pública (aumento del control policial y el patrullaje). En la mayoría de casos, las intervenciones proponen un componente social de la intervención que se articula con las medidas de policía. Sin embargo, estos componentes son limitados y de corto plazo.

En la siguiente parte del capítulo se pretenden abordar los problemas locales de los procesos de articulación a partir de las experiencias analizadas. Es más fácil entender las dinámicas territoriales desde los proyectos y las intervenciones locales implementadas, para después establecer sus relaciones con las políticas nacionales.

### Las experiencias en el contexto de los países federales

Entre los países con régimen federal, se analizan las experiencias de Ciudad Juárez y de Aguascalientes en México; la experiencia de Pernambuco y de Rio de Janeiro en Brasil y la experiencia de la ciudad de Rosario en Argentina. Estas cinco experiencias han estado marcadas por un aumento importante de la violencia asociada al tráfico de drogas y por intervenciones en el nivel local que han intentado articular y coordinar a los diferentes niveles de gobierno en el desarrollo de políticas de intervención y prevención.

En el caso de Ciudad Juárez, Rio de Janeiro y Rosario las intervenciones se han desarrollado en dos fases. En la primera se intentó una ocupación militar del territorio que permitiera enfrentar al crimen organizado y devolver el control territorial al estado. En la segunda, se realizó una intervención que involucró estrategias y proyectos sociales orientados a la

Chile	Perú	Colombia	Ecuador	El Salvador
Peñalolén	Miraflores	Bogotá	Quito	Santa Tecla
Plan Integral Barrios Seguros	Plan Estratégico de Seguridad Local	Subsecretaría de Convivencia y Seguridad Ciudadana	Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana	Política Pública de Seguridad Ciudadana
2005–2012	2007–2015	1998–2006	2000–2008	2004–2012
Gobierno Local	Gobierno Local	Gobierno Local	Gobierno Local	Gobierno Local
Multicausal Multienfoque	Multicausal Multienfoque	Multicausal Multienfoque	Multicausal Multienfoque	Multicausal Multienfoque
Fondos nacionales + fondos municipales	Fondos municipales	Fondos municipales + préstamos internacionales en concurrencia con financiación del gobierno central	Fondos municipales + préstamos internacionales en concurrencia con financiación del gobierno central	Fondos municipales + ayuda internacionales en concurrencia con financiación del gobierno central
Si	Si	Si	Si	Si

reducción de la delincuencia y a la prevención del crimen en el largo plazo. Esta segunda fase intentó coordinar de manera eficaz las acciones de los municipios, de los estados y del nivel federal en la implementación de una estrategia global de lucha contra la delincuencia. En todos estos casos, las políticas emprendidas han estado ligadas a un modelo que combina represión y prevención.

En el caso de Ciudad Juárez el gobierno federal mexicano emprendió entre el año 2010 y 2011 un programa llamado Todos somos Juárez en el que se invirtieron cerca de 380 millones de dólares para enfrentar el fenómeno del aumento de la criminalidad en Juárez y particularmente de los homicidios. A pesar de las buenas intenciones y de la reducción significativa de homicidios, el programa tuvo dos problemas principales: El peso del nivel federal en la planificación e implementación que desplazó a los niveles inferiores y el corto plazo de su aplicación debido al cambio de administración y de la política de prevención.

En el caso de Rio de Janeiro, el gobierno estatal, con apoyo del gobierno federal mediante el programa PRONASCI, implementó dos programas destinados a recuperar el control territorial del estado sobre las favelas de la ciudad. Las Unidades de Policía Pacificadora y el UPP social, posteriormente reemplazado por el programa, Río más social. La coordinación en este caso tuvo que ver principalmente con la disposición de recursos federales para la implementación a nivel del estado y con la participación de la municipalidad en el desarrollo de la iniciativa. A pesar de que la coordinación funcionó, la falta de visión de largo plazo y el énfasis dado a la represión plantean dudas en cuanto a la perennidad de la iniciativa en el futuro.

Finalmente, en el caso de Rosario en el año 2013 el Ministerio de Seguridad de la provincia de Santa Fe creó el Programa Vínculos para la prevención social de la violencia y el delito en gobiernos locales. Este busca la adopción de políticas que enfrenten las

causas de la violencia y el delito bajo la estrategia de capacitaciones y de coproducción de seguridad con la comunidad. El programa vínculos está aún en proceso de implementación y hablar de sus resultados es prematuro, teniendo en cuenta su reciente creación. Sin embargo, el modelo propuesto tiene dos elementos destacables: 1) el método de elaboración del diagnóstico local y 2) la participación como elemento central de la seguridad ciudadana. El programa se desarrolla en conjunto con otras iniciativas que buscan el mismo objetivo de reducción de la violencia.

De forma general se puede advertir que el proceso de articulación territorial de estas iniciativas es complejo. Debido principalmente al peso y la dependencia de las iniciativas de los recursos frente a las administraciones federales y al poco margen de maniobra y poder de las administraciones municipales frente a intervenciones de esta escala y magnitud. En ese sentido, las administraciones municipales acompañan en el proceso de implementación y se adaptan a la realidad institucional que los mismos plantean. Otro problema importante tiene que ver con la perennidad de las iniciativas que debido al papel secundario que tiene la prevención y el papel limitado de participación de las comunidades en las iniciativas.

En otros casos, las estrategias locales fueron desarrolladas en el nivel local y luego integradas dentro de los marcos de las políticas nacionales. Algunos ejemplos de esto son la experiencia mexicana de Aguascalientes con la construcción de una línea verde y la experiencia brasileña del Estado de Pernambuco con la puesta en marcha del plan "Pacto por la vida" para reducir las tasas de violencia y homicidios. En los dos casos se trata de ejercicios de planificación local de estrategias de lucha contra la criminalidad que han sido exitosos.

Aguascalientes (2010-2013) decidió intervenir un espacio público, planteando un nuevo modelo de apropiación y de participación ciudadana para el mismo. La adaptación de un modelo espacial, como el modelo de la línea verde de Curitiba y de un modelo de prevención situacional del delito, como el de acupuntura socio-urbana del espacio, creó una dinámica de cambio interesante y promisoría en este municipio. El gobierno municipal decidió intervenir el área aledaña a un gasoducto en colaboración y coordinación con otras agencias gubernamentales para integrarlo a la dinámica urbana y generar así un espacio de apropiación y participación para las comunidades allí localizadas.

En enero de 2007, el Estado de Pernambuco decidió implementar una serie de cambios dirigidos a transformar la situación de seguridad. Para esto elaboró un plan de acción sobre la seguridad en el estado. Este plan se realizó a partir de un diagnóstico participativo

de la situación de la violencia efectuado mediante una serie de foros temáticos sobre el tema. A partir de estos foros, desarrollados entre enero y mayo de 2007, se decidió implementar un pacto amplio en relación con el respeto a la vida con una base axiológica centrada en el respeto a los derechos humanos, la participación y la prevención de la violencia. El plan, Pacto por la Vida, implicó un proceso de cambio institucional importante que involucró a todos los organismos dedicados al tema en un proceso de coordinación institucional de la acción, pero también la introducción de elementos novedosos de gestión, monitoreo de los resultados y evaluación.

En estos dos casos, la política de seguridad fue una política transversal y prioritaria y de responsabilidad compartida por las diferentes instituciones que participaron en la implementación. Estas dos estrategias contaron con una importante participación de las comunidades y de las instituciones tanto en la discusión de las iniciativas como en la implementación. Esto garantizó el éxito de las mismas y la reducción significativa de los homicidios en los dos casos.

## El desarrollo de las iniciativas en los regímenes centralizados

En los casos de Colombia y Perú, el régimen municipal cuenta con una relativa autonomía en el desarrollo de las iniciativas, lo que ha incentivado la iniciativa de los municipios en el diseño de sus estrategias. Así pues, los estados nacionales apoyan los procesos locales con recursos económicos y la experticia técnica a partir de un marco de políticas relativamente flexibles. Aunque las funciones de policía recaen principalmente en el estado central, los esfuerzos en seguridad y prevención de los municipios son complementarios.

En los casos de Chile y el Salvador, las políticas se enfocan más bajo una lógica Top Down. En esta el municipio participa en la implementación de la política nacional de seguridad y contribuye a su mejoramiento con la puesta en marcha de proyectos de intervención social y de participación ciudadana en su ámbito de competencia.

En el caso Ecuatoriano, es un caso mixto. Aunque en la década de los años 2000, los municipios tuvieron un papel protagónico en la puesta en marcha de políticas públicas de seguridad, este se ha visto restringido en los últimos años a favor de un papel más fuerte del gobierno central.

Además de las diferencias administrativas, los contextos criminales son disímiles. Mientras que San Salvador y Bogotá han sufrido picos muy altos

de violencia y homicidios, en Miraflores, Quito y Santiago la violencia homicida es muy baja y la influencia del crimen organizado es menor.

Se tratan primero los casos de Bogotá, San Salvador y Quito por considerar que presentan elementos comunes que facilitan su análisis. En primer lugar, el tema de la seguridad hace parte del desarrollo más amplio de la planificación del municipio. Este permea los instrumentos de planificación e intervención. En los tres casos, la institucionalización de la política incluye una fuerte participación de las comunidades y un proceso de coordinación importante entre los diferentes niveles de gobierno.

Bogotá es uno de los casos emblemáticos en el desarrollo local de modelos de política de reducción criminal (Martin, Arévalo, & Ariza, 2004). En un contexto marcado por la lucha contra el narcotráfico, Bogotá logró, en la década de 1990, desarrollar una política efectiva en este tema con el apoyo financiero del BID. Esta fue una de las primeras veces en que la banca multilateral financió la puesta en marcha de políticas de seguridad. El caso bogotano estuvo dirigido a crear una cultura ciudadana que privilegiara y repetara la vida, la creación de una estructura institucional de decisión y de información relacionada con la seguridad y un fuerte proceso de coordinación entre las diferentes entidades y entre los diferentes niveles de gobierno. Lo más importante en este proceso fue la orientación de ciudad en las acciones circunscritas al desarrollo de los planes de gobierno. El tema de espacio público y de seguridad fue un eje transversal que orientó las políticas de forma general. Hay que mencionar la importancia de una planificación sistemática además del uso y constante flujo de la información en materia de seguridad. El éxito de esta iniciativa influyó el desarrollo posterior de las políticas de seguridad en la región.

El municipio de Santa Tecla en San Salvador se ha convertido, durante los últimos años, en un ejemplo en la aplicación de estrategias exitosas de reducción de la criminalidad en el contexto violento que experimenta el país. Esto se ha realizado, principalmente, mediante el uso de estrategias de participación comunitaria en la gestión y la seguridad, además de la creación de un observatorio del delito que alimenta el sistema de información sobre el crimen. La estrategia general de la política de seguridad del municipio de Santa Tecla se basa en la participación, la coordinación de los actores y en el establecimiento de fuentes que permitan observar la evolución y la incidencia del delito. Entre los aprendizajes más significativos cabe resaltar, en primer lugar, la buena coordinación entre los actores internacionales, nacionales y locales. Esta ha permitido superar la dispersión de esfuerzos, lo que ha sido importante para el éxito y financiamiento de la iniciativa.

En el caso de Quito, el desarrollo estudiado es anterior al año 2009 y al cambio constitucional de 2008. En ese sentido, las competencias de los municipios en materia de seguridad eran más amplias que las actuales. Inspirada en los éxitos de Bogotá, Quito creó en el año 2000 un Sistema Metropolitano de Seguridad que implicó varias reformas. Entre ellas:

- 1) la creación de una tasa de seguridad;
- 2) la creación de un organismo de coordinación interinstitucional con alta participación de la sociedad civil, llamado el Consejo Metropolitano de Seguridad encargado de la formulación de la política; y
- 3) la creación de una Dirección Metropolitana de Seguridad encargada de su ejecución y un observatorio de seguridad ciudadana responsable de la recolección y procesamiento de la información. Quizás el éxito más importante de la política fue el proceso de coordinación con el gobierno y la Policía Nacional. Este proceso permitió perfeccionar las herramientas en la toma de decisiones que alimentaron la política posterior.

En el caso chileno y el caso peruano, se encuentran dos formas diferentes de aplicación de la política nacional. Mientras en el caso peruano, el papel del municipio y su autonomía en el tema de seguridad es mucho más amplio. En el caso de Chile, el diseño Top Down de la política lo hace depender de la formulación nacional, dejando a la municipalidad la implementación en el nivel local. Los dos casos han sido exitosos y representan las posibilidades de desarrollo de dos regímenes diferentes, pero que han logrado establecer una buena coordinación entre los diferentes niveles territoriales.

En el caso chileno se analiza el caso de la comuna de Peñalolén y la aplicación del Plan Integral barrios seguros. Hay que decir, que la política nacional tenía como uno de sus ejes principales el papel del gobierno local en la implementación. De esa forma, el gobierno local no es un simple aplicador de la política, sino que tiene una relativa libertad en su implementación. El gobierno local tuvo en cuenta para su aplicación la transversalidad de sus componentes y la participación de las comunidades. Así, se llevaron a cabo varios programas diferentes dirigidos a la prevención. Estos fueron complementarios y combinaron prevención primaria, secundaria y terciaria con la puesta en marcha de programas participativos dirigidos a reducir las brechas económicas que provocan la aparición del delito. La articulación entre los actores nacionales y locales permitió, en este caso, una sinergia que aumentó los efectos de la política sobre el territorio de esta comuna.

En el caso del Perú se analiza la municipalidad de Miraflores en el área metropolitana de Lima. Durante los últimos años, bajo diferentes administraciones,

el municipio ha logrado crear y consolidar un Plan Integral de Seguridad Ciudadana que involucra varias herramientas y estrategias de prevención. El resultado ha sido una reducción sostenida de los indicadores de criminalidad por medio de la innovación en cuanto a las herramientas las iniciativas. Miraflores ha sabido disponer de los serenazgos, de las herramientas de recolección y análisis de la información y de las nuevas tecnologías para reponder a las demandas de sus ciudadanos. El Comité Distrital de Seguridad Pública funge como instancia de coordinación de la estrategia y como punto de evaluación permanente de la misma. Miraflores ha utilizado la autonomía de las administraciones locales con respecto a la seguridad, con el fin de fortalecer los serenazgos y coordinar las acciones con la Policía Nacional y otros niveles de gobierno.

## Conclusiones y recomendaciones

Las políticas de seguridad ciudadana son un tipo de políticas públicas emergentes en el contexto latinoamericano. Estas están dirigidas a garantizar la seguridad como un derecho ciudadano. Durante la década de los años 1990 el tema de los derechos ciudadanos y de la participación fue ganando espacio. Esto implicó un cambio en la perspectiva de la seguridad que pasó de la “doctrina de la seguridad nacional” a una más preocupada por los derechos y de la participación social. En ese contexto, la prevención se convirtió en un tema importante que fue incorporado lentamente dentro de las legislaciones y la estructura institucional de los estados. Este cambio institucional estuvo acompañado de otros esfuerzos en materia de política pública orientados a la institucionalización de las formas de respuesta a las amenazas en materia de seguridad. Al mismo tiempo que se crearon instituciones para enfrentar el problema, se establecieron unidades responsables para la prevención del delito dentro de los gobiernos centrales y regionales. También se crearon y promulgaron planes de seguridad ciudadana y/o de prevención del delito que intentaron transformar las políticas de seguridad en políticas de estado y dar herramientas de evaluación y análisis fundadas en evidencia empírica para la orientación de las decisiones.

En todos los casos se observa que la importancia para el éxito de las políticas radica en la sinergia en los procesos de coordinación entre los diferentes niveles e instancias de gobierno y en la apropiación de las herramientas con el objetivo de disminuir los índices criminales. Es importante resaltar que, el éxito del proceso de coordinación entre los niveles de gobierno y la sociedad civil potencia las políticas y su apropiación por parte de los ciudadanos. En ese sentido, la

creación de comités de seguridad a nivel sectorial y local se presenta como una herramienta interesante que involucra la participación de las comunidades en la puesta en marcha de la iniciativa y que favorece la continuidad de los proyectos.

El estudio de las buenas prácticas, permite establecer los puntos recurrentes en los métodos y en los procedimientos, lo que da la posibilidad de entrever su funcionamiento en otros ambientes. Esta “*replacibilidad*” no consiste en un traslado mecánico y acrítico de las experiencias a diferentes realidades, sino en entender el contexto específico en el que se desarrollan y evaluar como las formas de solución planteadas para un caso podrían adaptarse a otra realidad para maximizar sus efectos a nivel de la prevención criminal.

A continuación, a manera de conclusión, se refieren los puntos clave para interpretar los casos analizados en este documento.

1. Es importante la implicación directa y permanente de la autoridad territorial respectiva. El tema de seguridad ciudadana no debe ser delegado a otros responsables políticos o policiales. El objetivo de reducción debe estar claro y debe ser un punto principal en la agenda gubernamental.
2. Es necesario establecer un proceso de coordinación de la decisión y de la información que permita vincular a todos los organismos responsables a la hora de compartir la información, analizarla y debatir las opciones posibles de tratamiento del problema. Estas instancias deben institucionalizarse y funcionar periódicamente. Los comités intersectoriales de seguridad que vinculan a todos los organismos involucrados, a la academia y a las comunidades son la principal opción.
3. Es necesario crear y formar el cuerpo técnico, el capital humano y burocrático especializado en seguridad. Este debe brindar y analizar la información de forma permanente y entregarla de forma oportuna a los decisores, el caso de Miraflores es revelador en ese sentido.
4. Es importante, en todos los casos, involucrar a la comunidad y mantenerla informada de todo el proceso. Los procesos participativos que involucren no solo el tema de seguridad, sino todos los aspectos de la planificación son importantes en este punto. Las herramientas de difusión vía Web y el gobierno virtual, así como el uso de las aplicaciones tecnológicas (móviles, redes sociales) son herramientas a tener en cuenta y su uso debe ser recomendado y extendido.
5. Es necesario pensar en las causas del delito y articular el diseño de políticas sociales a las políticas de prevención social del delito. La reducción en las brechas de la riqueza, la construcción de escuelas

y de infraestructuras para el buen uso del tiempo libre deben articularse a las iniciativas emprendidas. En ese orden de ideas, el principal reto de las iniciativas locales consiste en su transversalidad y en el uso de todas las herramientas disponibles para comprender e incidir sobre la realidad criminal.

6. Hay que crear una institucionalidad y comprometer a las comunidades en el proceso. Esto contribuye a su continuidad en el tiempo, elemento primordial para el éxito de los proyectos. Para incidir en los cambios en las dinámicas criminales se requiere que los proyectos se ejecuten en el largo plazo y que las administraciones venideras tengan el compromiso de continuar con proyectos exitosos y queridos por la comunidad.

En último lugar, remarca el uso del sentido común para la resolución de problemas. En todos los casos, la implementación de políticas de seguridad requiere discusión informada, evidencia y demostración. La discusión racional de los hechos es, entonces, una parte fundamental del proceso de implementación.

## Seguridad ciudadana, capital humano y desarrollo tecnológico

Hugo Acero Velásquez<sup>5</sup>

Para los ciudadanos, gobiernos y expertos en general, los problemas de inseguridad que aquejan a los países y ciudades de América Latina hoy ocupan el primer lugar dentro de sus preocupaciones, en la medida en que los altos índices de violencia y delincuencia no solo afectan el bienestar y la tranquilidad de los ciudadanos, sino la gobernabilidad democrática y el desarrollo económico y social de los Estados de la región.

Son innumerables los esfuerzos y análisis que se han realizado en la región para enfrentar estas problemáticas. Sin embargo, los resultados no son los esperados, antes bien, la inseguridad se ha incrementado y se ha hecho más compleja entremezclando los tradicionales problemas de inseguridad como los hurtos, lesiones y homicidios con los delitos considerados transnacionales como el narcotráfico, el comercio ilegal de armas, la trata de personas, el contrabando, el hurto de automotores, entre otros. Estos delitos terminan afectando a los ciudadanos en su vida cotidiana. Es el caso de la venta y consumo de drogas al menudeo en los vecindarios, el comercio ilegal y el uso de armas de fuego en manos de particulares, la difusión de la cultura mafiosa que se expresa en los estereotipos y en el uso indiscriminado de la violencia para resolver cualquier conflicto.

### Capital humano y gestión estatal de la seguridad

Frente a la problemática compleja de inseguridad, hay que reconocer que los Estados han avanzado, hoy muchos países y ciudades tienen ministerios, secretarías de seguridad, diagnósticos, planes y análisis que han contado, desde finales del siglo pasado, con el apoyo decidido de organismos multilaterales como el BID, el Banco Mundial, la OEA, agencias de la Organización de Naciones Unidas, cooperación internacional, universidades, ONG especializadas y expertos independientes.

Con los diagnósticos realizados hasta ahora, se puede asegurar que se sabe qué está pasando en los países de la región y qué hay que hacer en materia

# Contribución

de seguridad. Sin embargo, existen problemas en la gestión estatal de este tema, en la medida en que los gobiernos no cuentan con el capital humano especializado (funcionarios expertos). La mayoría de ministros, viceministros y secretarios de seguridad, que duran muy poco en los cargos, son exfuncionarios de las fuerzas armadas que continúan privilegiando la visión militar, policial y de justicia punitiva, dejando de lado la visión de multicausalidad e integralidad necesarios para abordar las problemáticas que exponen los diagnósticos y las soluciones de los planes, documentos que terminan en los anaqueles de las oficinas públicas.

Mientras otros sectores como economía, movilidad, salud, educación, obras públicas, entre otros, cuentan con políticas públicas (estructuras administrativas, funcionarios profesionales, recursos, planes, etc.) la seguridad ciudadana sigue siendo del resorte de las instituciones armadas que reduce la solución de los problemas de inseguridad a las acciones coercitivas y de represión del delito.

En este campo, es necesario que las acciones de las instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, bilaterales y multilaterales se orienten a crear el capital humano necesario para fortalecer la capacidad de los gobiernos civiles en el área de seguridad ciudadana; se requiere contar con funcionarios estatales altamente profesionalizados en el diseño y en la implementación de políticas públicas de seguridad, en todos los niveles de gobierno (nacional, estadual o provincial, municipal) y en otras instituciones estatales (justicia, y fiscalías). Hay que fortalecer la competencia de los actores encargados del gobierno de la seguridad y de los agentes a cargo del diseño e implementación de políticas de prevención de la violencia y la delincuencia, de control de la seguridad privada, de reformas y modernización de las fuerzas policiales, de persecución penal, así como también las dedicadas a promover la participación ciudadana en el control del funcionamiento del sistema.

## A falta de capital humano, malos son los desarrollos tecnológicos

Nadie duda que los desarrollos tecnológicos en materia de seguridad ciudadana son importantes para enfrentar los problemas de violencia y delincuencia actuales y futuros, ¿a qué institución de seguridad y justicia no le gustaría tener la tecnología de punta a su alcance? Sin embargo, la gran mayoría de estas instituciones en América Latina no están preparadas para sacarle el mejor provecho a estos avances.

A manera de ejemplo menciono algunas experiencias en donde la solicitud de desarrollos tecnológicos por parte de las autoridades de seguridad y justicia, no están correlacionados con la capacidad humana e institucional para utilizar de mejor manera los equipos adquiridos.

Primero, en el año 2000 la administración de Bogotá, Colombia, tomó la decisión de invertir tres millones de dólares para fortalecer las capacidades de las instituciones dedicadas a la investigación criminal (Policía, Fiscalía y Medicina Legal) y lo primero que se hizo fue trabajar con las instituciones, para definir en qué se iban a invertir esos recursos. Los funcionarios de estas instituciones solicitaban máquinas de balística, de ADN, microscopios láser y demás equipos costosos y sofisticados de criminalística, que por cierto superaban por seis el presupuesto asignado.

En ese momento, con esos recursos, se podían comprar algunos equipos solicitados, pero en la calle no existía un manejo profesional de la escena del delito, los policías no contaban con los materiales para recoger las pruebas, no habían sido formados para eso, no tenían vehículos y si los tenían no había plata para el mantenimiento y el combustible, los investigadores no contaban con computadores, grabadoras, ni cámaras de video y fotográficas, las instituciones responsables de la investigación criminal no tenían instalaciones adecuadas y no trabajaban en equipo, es decir no había capacidad para recoger pruebas y menos para poner a funcionar adecuadamente los equipos sofisticados que requerían, mejorar la investigación criminal y reducir la impunidad.

Ante este panorama, antes de comprar equipos especializados, se tomó la decisión de comenzar desde abajo e invertir los recursos en cuatro áreas básicas:

- 1) capacitación de todos los policías en el manejo de la escena del delito y a los investigadores formación en criminalística;
- 2) adquisición de equipos para la recolección de pruebas, material básico de laboratorios y compra de vehículos;
- 3) mejora de instalaciones; y

- 4) formación interinstitucional para trabajar en equipo. Es decir, primero había que atender las necesidades más elementales, para desde allí emprender un proceso de modernización sustentado en capital humano formado y con capacidades para utilizar de mejor manera adecuada los equipos especializados que se adquirieron años después.

Segundo, la reconstrucción de la Cárcel Distrital de Bogotá en 1999, una de las mejores cárceles que tiene Colombia<sup>6</sup>, se hizo con toda la tecnología de punta, como control y manejo remoto de puertas, cámaras de video, audio, escáner, equipos de seguridad, etc., todo manejado desde una central de monitoreo. Con estos desarrollos se hicieron todos los esfuerzos por capacitar a la guardia y demás personal de la Cárcel en el manejo de los equipos, pero muy pronto fue evidente que la corrupción, la “solidaridad de cuerpo” mal entendida, la rutinización del trabajo y la baja capacidad humana, iban a hacer un uso inadecuado de ese desarrollo tecnológico. Frente a esta situación se tomó la decisión que la central de monitoreo y el mantenimiento y funcionamiento de los equipos se iba a hacer con personal externo calificado, es decir un control externo profesional que obligó a que los protocolos de funcionamiento de la cárcel de cumplieran, mejoró el desempeño de la guardia y del personal administrativo y los problemas tradicionales de la cárcel disminuyeron de manera sustancial.

En este campo, en algunos países de América Latina las policías y organismos de justicia exhiben ante los visitantes sus desarrollos tecnológicos, sin embargo en muchos casos ponen en evidencia el manejo limitado que hacen de los mismos, casi siempre no saben qué tienen entre manos y los tratan como “tótems” que adoran y cuidan, pero que no dominan y no explotan todas sus potencialidades. En este caso, lo primero que hay que hacer es desmitificar la tecnología, formar el recurso humano para su manejo y desarrollar capacidad institucional para comprender que la tecnología es solo un medio que le permite a los funcionarios e instituciones de seguridad y justicia cumplir con sus funciones de mejor manera, es decir, en este caso, garantizar la seguridad y la convivencia de los ciudadanos.

Hoy en la región está de moda hablar de ciudades inteligentes y las reducen a llenarlas de cámaras de video, centrales de monitoreo, sistemas 911, número único de seguridad y emergencias; sistemas costosos que dejan de lado la inversión en equipos de respuesta como carros y motos de policía, bomberos, salud, tránsito y demás equipos y sobretodo olvidan la formación y profesionalización del personal que recibe las llamadas de auxilio y de quienes tienen que atender las emergencias.

Definitivamente, sin descuidar los avances que se han tenido en materia de gestión de la seguridad en los países y ciudades de América Latina, es necesario focalizar las acciones en la formación y capacitación del capital humano, que aborden con profesionalismo los problemas detectados en los diagnósticos y ejecuten las acciones propuestas en los planes, para que estos documentos hechos por expertos externos no terminen abandonados en los anaqueles públicos esperando que un funcionario profesional los ejecute y haga seguimiento de los resultados.

## El rompecabezas de la seguridad: ¿son las «prácticas de contractualización» una solución buena o mala para coordinar la lucha contra la delincuencia y el desorden a nivel local?

Marco Calaresu<sup>7</sup>

Durante los últimos 15 años se ha producido una demanda cada vez mayor de seguridad en el ámbito político de las «democracias completamente desarrolladas» (Hughes, McLaughlin, Muncie, & Open University, 2002). Las ciudades parecen ser la primera instancia institucional para hacer frente a esa demanda, en las que los ciudadanos piden a sus representantes elegidos garantías más amplias en materia de seguridad personal, mejor protección contra el terrorismo e incluso poder vivir en condiciones de «seguridad total» (Bauman, 2006; Boutellier, 2004). Desde esa perspectiva, varios organismos europeos<sup>8</sup> e internacionales (CIPC, 2008, 2010) —tales como las Naciones Unidas<sup>9</sup>— consideran que la seguridad y la prevención del delito son la primera condición (o al menos una condición previa necesaria) para el desarrollo económico y social en el ámbito local (Malik, 2013; UNDP, 2013; UNODC, 2013). Tal como se mencionaba en el programa SecurCity<sup>10</sup>: «En muchas ciudades, los barrios con un alto grado de criminalidad se dirigen hacia una espiral descendente, mientras que las empresas y los ciudadanos se van a otros lugares. No pueden dejarse sin dirección las cuestiones relacionadas con la violencia y otros tipos de delitos graves, drogas, comportamiento antisocial, deterioro urbano, delitos menos graves».

En esa «dirección» radica el rompecabezas de la seguridad tanto para los estudiosos como para los responsables políticos. En efecto, si bien es cierto que el problema de la seguridad urbana no puede dejarse sin una dirección política, cabe preguntarse qué actor institucional —y en qué nivel de gobierno— debería proporcionar esa dirección. A primera vista, es difícil negar la importancia de los poderes del gobierno nacional en el ámbito de la política de orden público, así como en las políticas criminales y penales (Hallsworth & Lea, 2011; Stenson, 2008). De hecho, dichas políticas siguen estando todavía en manos del gobierno central, que no ha cedido ni el monopolio legítimo de la violencia, ni los recursos estratégicos necesarios para generar la seguridad a nivel local. Sabemos que los gobiernos locales desempeñan un papel decisivo en el control de la delincuencia y el desorden (Hebberecht, Sack, Duprez, & Groupe européen de recherches sur les normativités, 1997; Lagrange

## Contribución

& Zauberman, 1991; Ponsaers, Edwards, Recasens, & Verhage, 2014), y elaboran su propio modelo de seguridad a través de una multitud de políticas territoriales, que se pueden atribuir al ámbito general de la seguridad (política cultural, política de inmigración y política de regeneración, por citar solo algunas). Estos tipos de políticas, que pueden calificarse como políticas de múltiples fines, tienen diferentes objetivos, herramientas, técnicas, prácticas y procedimientos de operación, además de unas ideas básicas sobre qué es la seguridad y la forma en que debe garantizarse a los ciudadanos. Para complicar aún más el rompecabezas, algunos autores informan de una «pérdida relativa de sentido» paulatina y contemporánea de todos los niveles de gobierno antes mencionados (Calaresu, 2016a; Donolo, 2005; Vino, 2007). De hecho, los niveles central y periféricos han visto disminuir su capacidad para producir bienes públicos de manera autónoma. Producir una buena seguridad no es una excepción, y parece ser más difícil (o incluso imposible) haberlo sin la contribución de los organismos locales y nacionales y sin la participación de redes capaces de agregar una pluralidad de autoridades públicas situadas en niveles institucionales diferentes y sustancialmente iguales (Le Galès, 1993, p. 598).

Reiterando nuestro argumento inicial: el rompecabezas de la seguridad radica en la relación compleja entre los diferentes actores institucionales, en los diferentes niveles de gobierno, intentando dar una dirección política al problema de la seguridad urbana. Estos actores se dividen entre un centro —responsable de la distribución de los recursos y dispuesto a renunciar, al menos formalmente, a la generación de normas relativas a las cuestiones de seguridad (pero cada vez más incapaz de llevar a cabo sus funciones) — y una o más periferias —que cuentan con sus propios recursos (al menos en términos de visibilidad y recursos simbólicos) y con la consiguiente necesidad de gestionar, dentro de ciertos límites, los mismos problemas—. Desde esta perspectiva, los responsables políticos han tratado de resolver este rompecabezas mediante pactos, contratos y dispositivos similares para prevenir o reprimir todo lo que pueda perturbar el desarrollo pacífico de las relaciones públicas (Wacquant, 2009) y, en última instancia, para dominar la delincuencia

y el desorden. No es casualidad que la difusión de las prácticas de contractualización (Gaudin, 1999) haya sido considerada «uno de los procesos más significativos de cambio político-administrativo» (Bobbio, 2000, p. 112). Usar el contrato como un instrumento de gobierno, en otras palabras, «gobernar por contrato» (Lascoumes & Le Galès, 2004), en realidad no es más que una respuesta a la necesidad de reconfigurar las relaciones —y las responsabilidades— entre el nivel de gobierno nacional y local.

Pero ¿cómo funciona la contractualización en la práctica? ¿Ha resuelto el «gobernar por contrato» el rompecabezas de la seguridad? En otras palabras, ¿son las prácticas de contractualización una solución buena o mala (al menos en cuanto a su eficacia, entendida como la capacidad de producir un efecto y unos resultados deseados) para coordinar la lucha contra la delincuencia y el desorden a nivel local? Trataremos de formular aquí una respuesta a esas preguntas, sobre la base de una extensa investigación llevada a cabo en Italia en torno a la contractualización de la política de seguridad urbana, implementada mediante protocolos y pactos de seguridad entre 1998 y 2009.

La primera fase de contractualización en Italia (1998-2005) comenzó el 9 de febrero de 1998, con la firma de un protocolo entre el alcalde y el prefecto de la ciudad de Módena. Los protocolos firmados en esta fase —inspirados en la experiencia francesa de los *contrats locaux de sécurité* y los británicos *contract culture* (Le Galès, 1997, p. 444) — podrían considerarse un intento de establecer formas de cooperación en materia de seguridad entre los gobiernos locales y el gobierno nacional con el fin de mejorar la capacidad operativa y la integración en dicho ámbito. Siete años después del protocolo de Módena (2005) se habían firmado ya más de 300 contratos (Calaresu, 2013, p. 55).

La segunda fase de contractualización (2007-2009) comenzó el 20 de marzo de 2007, con un pacto nacional —concebido para iniciar el máximo de acuerdos posibles dentro del marco indicado— firmado por el entonces ministro del Interior, el presidente de la ANCI (Confederación Nacional de Autoridades Locales) y los alcaldes de las ciudades metropolitanas (Bari, Bolonia, Cagliari, Catania, Florencia, Génova, Milán, Nápoles, Palermo, Roma y Turín). Los pactos, como los protocolos firmados en la primera fase, buscaban promover formas innovadoras de cooperación entre el gobierno central y el nivel local, proporcionando una doble función adicional. Por un lado, obligaba a las prefecturas (en cuanto órganos periféricos del gobierno central) a aceptar la promoción de ciertas actividades con las autoridades regionales y locales, y a compartir su información; por otro lado, trataban de redistribuir las responsabilidades dentro de los roles de prevención y control, permitiéndole a la policía

local cooperar con los servicios de nivel nacional en los ámbitos de la prevención y la represión (Calaresu, 2013). Tres años después del Pacto Nacional (2009), se habían firmado 51 pactos entre organismos públicos y administraciones regionales y locales (no solo en el ámbito metropolitano). A pesar de que el único actor institucional que siempre está presente en los pactos es la prefectura (firmando, alternativamente, con municipios, provincias y regiones, dando lugar así a distintas configuraciones institucionales), los municipios son el principal actor involucrado en esta segunda fase (Calaresu, 2013).

Con base en los hallazgos empíricos de nuestra investigación, podemos tratar de poner de relieve algunas implicaciones generales que deben tenerse en cuenta a la hora de elegir gobernar por contrato.

Comenzando con el «dónde» de las prácticas de contractualización, los datos muestran que, en Italia, un alto nivel de ingresos y de calidad de vida está vinculado a nivel regional y municipal con un mayor interés en el uso de protocolos y pactos de seguridad. Resumiendo, las prácticas de contractualización pueden ser usadas con mayor probabilidad por los gobiernos periféricos para defender el statu quo (y ocuparse de zonas ya de por sí seguras), en lugar de llenar un vacío de seguridad existente, probablemente debido al hecho de que las clases más ricas (aunque sean de menor tamaño y estén más aisladas en el territorio en cuanto comunidad) tienen mayor capacidad de organizar estrategias de defensa aprovechando su capacidad de organizarse (Calaresu & Tebaldi, 2015).

Esa implicación también nos lleva a entender de qué manera los pactos y contratos adquieren ciertas configuraciones territoriales específicas —incluso hasta el punto de trazar unas fronteras distintas a las establecidas institucionalmente—, aunque queda por aclarar qué se puede obtener mediante el uso de prácticas de contractualización. Nuestra conclusión es que los protocolos utilizados en la primera fase de contractualización en Italia —debido a la falta de un protocolo de base adoptado a nivel central— no lograron impulsar ninguna acción conjunta ni proyectos operacionales que pudieran perdurar en el tiempo y permitieran probar realmente nuevas formas de cooperación entre las administraciones locales y el Estado. El modelo de integración sugerido parecía ser insuficiente y se caracterizó por una participación ritual y burocrática de los representantes de los gobiernos nacionales (Selmini, 2016). Los compromisos adquiridos casi siempre eran ineficaces y se consideraban de mala calidad desde el inicio o, al menos, no suficientes para garantizar la colaboración entre los diferentes niveles de instituciones y organismos. En la segunda fase, con la firma de un Pacto Nacional que incluía directrices con una determinada

fórmula de organización, el gobierno central pudo imponer —al menos en el plano formal— algunas actividades y tareas a los actores periféricos, que tuvieron que soportar la mayoría de los costos de esta «nueva forma de gobernar a distancia» (Garland, 1996, p. 454).

De hecho, vale la pena señalar que, según la experiencia italiana, el uso de prácticas de contractualización aumenta la probabilidad de que se produzca una disminución contextual en el gasto del gobierno nacional, lo que podría afectar a las administraciones locales y a su capacidad para controlar la delincuencia y el desorden. Por otra parte, los contratos y pactos parecen estar asociados con un mayor nivel de aplicación de penas y con un enfoque excluyente en relación con la delincuencia y el desorden, que es probable que se dirija contra los grupos sociales marginales (Calaresu & Selmini, 2016; Selmini, 2016).

Por último, un punto no menos importante es que nuestros resultados muestran por qué podría ser difícil hacer generalizaciones en cuanto a que las prácticas de contractualización sean una solución buena o mala para coordinar la lucha contra la delincuencia y el desorden. De hecho, en Italia se observa a nivel local una variación notable en términos de la eficacia de las prácticas (entendida como la capacidad de producir un efecto y unos resultados deseados), en función del grado de previsibilidad de la interacción entre actores institucionales y privados, y de la complejidad del contexto organizativo. Cuanto más impredecibles sean las interacciones y cuanto más complejo sea el contexto de la organización, menor eficacia se espera que logren las prácticas de contractualización. Entonces, podría decirse que los responsables políticos tendrían que tener en cuenta que, si se utiliza para resolver el rompecabezas de la seguridad, gobernar mediante la realización de contratos podría estar sobrevalorado la eficacia si no se contextualiza adecuadamente, teniendo en cuenta el grado de previsibilidad de la interacción y la complejidad del contexto en el ámbito local (Calaresu, 2016b).

Si esto era, en términos descriptivos, el dónde, el cómo, el qué, el cuándo y el porqué de las prácticas de contractualización, hay que preguntarse, en términos prescriptivos, de qué manera los responsables políticos pueden realmente tratar de resolver el rompecabezas de la seguridad.

En primer lugar, el objetivo principal de las prácticas de contractualización debe ser influir en (el control y la prevención de) la delincuencia y el desorden a nivel local, en lugar de utilizar las prácticas para fijar las reglas del juego entre el centro y la periferia. Desde

esta perspectiva, los responsables políticos deben llevar sus estrategias hacia un nivel más práctico, estableciendo las prioridades de los contratos y objetivos y formas claras de lograr estos objetivos, y evaluar los resultados obtenidos, tras su aplicación. En este sentido, las prácticas de contractualización deberían proporcionar incentivos positivos (por ejemplo, la posibilidad de gastar más dinero en una próxima temporada de contractualización) y sanciones específicas (o al contrario, por ejemplo, la prohibición de firmar otros contratos en un plazo determinado) contra los actores que no cumplan las prescripciones a nivel local, con un árbitro previsto que sea capaz de hacer un juicio independiente sobre el hecho de que las administraciones firmantes hayan o no hayan cumplido los términos del contrato (y por qué).

En segundo lugar, para los responsables políticos, un antídoto para la ineficacia de los protocolos y pactos podría ser la adopción de una estrategia en la que los gobiernos centrales también tengan en cuenta las posibles dificultades financieras de los gobiernos locales en los que se implementen las prácticas. Los gobiernos centrales —si están realmente interesados en alcanzar los objetivos establecidos en lugar de reafirmar únicamente los roles y jerarquías entre los diferentes niveles de gobierno— tienen que apoyar financieramente las prácticas y evitar las incertidumbres presupuestarias a nivel local para toda la duración de las prácticas. Solo considerando tales disposiciones, parece posible que los responsables políticos eviten que los protocolos y pactos puedan convertirse fácilmente en instrumentos inútiles para el control y la prevención de la delincuencia y el desorden y se conviertan en instrumentos peligrosos para gobernar con la criminalidad en lugar de controlar la propia criminalidad.

# Notas

1 Este capítulo se basa en un estudio que fue desarrollado mediante un convenio entre el CIPC y la Cámara de Comercio de Bogotá en el año 2015. La información empírica fue aumentada incluyendo el caso colombiano y específicamente el análisis de la implementación de las políticas de seguridad en la ciudad de Bogotá durante los últimos 10 años.

2 Datos del Observatorio hemisférico de seguridad de la OEA.

3 Los Rastrojos es el nombre que recibe una de las llamadas bandas emergentes en Colombia. Estos son grupos paramilitares de nueva generación en Colombia, activos después de la desmovilización llevada a cabo entre el año 2002 y 2006.

4 El coeficiente de Gini es un indicador de desigualdades (principalmente utilizado para medir la distribución de ingreso). Varía entre 0 y 1, en que 0 representa una igualdad perfecta y 1 una desigualdad perfecta

5 Experto internacional en seguridad pública

6 Ver video Cárcel Distrital.

[www.youtube.com/watch?v=d2zhsArng4](http://www.youtube.com/watch?v=d2zhsArng4)

7 Profesor adjunto, Dipartimento di scienze politiche, scienze della comunicazione e ingegneria dell'informazione, Università di Sassari, Italia.

8 El interés de la Unión Europea en la dimensión local de las políticas de seguridad urbana tiene una larga tradición. Así lo muestra, por ejemplo, el ejemplo de la declaración final de la «Conferencia sobre la Reducción de la Inseguridad Urbana» (Consejo de Europa, 1987) y la «Carta Urbana Europea I» (Consejo de Europa, 1992, capítulo 6).

9 También tiene una larga tradición el interés de las Naciones Unidas en la prevención del delito y el desarrollo: un ejemplo de dicho interés es el Foro Internacional sobre Pobreza Urbana, celebrado en Nairobi, Kenia (Naciones Unidas, 1999), que cita «la necesidad de la prevención del delito en la gestión de las ciudades para promover la integración social».

10 Como parte del programa europeo URBACT sobre los asentamientos urbanos y el desarrollo urbano integrado. A este respecto véase también el último «Programa Marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración (2007-2013)», desarrollado en el campo de la planificación de la comunidad, en su apartado sobre «seguridad».

# Referencias

## CAPÍTULO 3

### Ciudad, territorio y políticas de seguridad pública: una perspectiva latinoamericana

Arriagada, I., & Godoy, L. (1999). Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa. Cepal. Extraído desde <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/6263>

Bárcena, A. (2001). Evolución de la urbanización en América Latina y el Caribe en la década de los noventa: desafíos y oportunidades. Información Comercial Española, ICE: Revista de economía, (790), 51–61.

Barrachina, C., & Hernández, J. I. (2012). Reformas del sistema nacional de seguridad pública en México (2006-2011). URVIO – Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, (11), 79–92.

Basombrío, C., & Dammert, L. (2013). Seguridad y populismo punitivo en América Latina: Lecciones corroboradas, constataciones novedosas y temas emergentes, Washington, DC: Woodrow Wilson Center. Washington, DC.

Borja, J. (1999). Los desafíos del territorio y los derechos de la ciudadanía. IMEB-Institut Municipal d'Educació de l'Ajuntament de Barcelona, Por una ciudad comprometida con la educación, 2. Extraído desde [http://cite.flacsoandes.edu.ec/media/2016/02/Borja-J\\_2000\\_Los-desafios-del-territorio-y-los-derechos-de-la-ciudadania.doc](http://cite.flacsoandes.edu.ec/media/2016/02/Borja-J_2000_Los-desafios-del-territorio-y-los-derechos-de-la-ciudadania.doc)

Brenner, N. (1999). Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union. Urban studies, 36(3), 431–451.

Burris, S., Drahos, P., & Shearing, C. (2005). Nodal governance. Australian Journal of Legal Philosophy, 30. Extraído desde [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=760928](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=760928)

Buvinic, M., Morrison, A., & Orlando, M. B. (2005). Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe. Papeles de población, 11(43).

Cano, I. (2006). Políticas de Segurança Pública no Brasil: Tentativas de Modernização versus a guerra contra o crime. SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos, 3(5).

CEPAL, O. (1999). CEPAL – Boletín Demográfico No. 63. América Latina: Proyecciones de población urbano —rural 1970— 2025. Extraído el 30 de mayo de 2016, desde [www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/5160/P5160.xml&xsl=/celade/tpl/p9f.xsl](http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/5160/P5160.xml&xsl=/celade/tpl/p9f.xsl)

CIPC. (2010). Informe Internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas.

CIPC. (2013). Rapport sur les stratégies territoriales de prévention de la criminalité.

Costa, G. (2012). La Situación de la Seguridad Ciudadana en América Latina (pp. 1–14). Perú: Inter-American Dialogue. Extraído desde [www.thedialogue.org/PublicationFiles/GinoCostaSpanishFINAL.PDF](http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/GinoCostaSpanishFINAL.PDF)

Dammert, L. (2009). Drogas e inseguridad en América Latina: una relación compleja. Revista Nueva Sociedad. Democracia y Política en América Latina, (222). Extraído desde [www.plataformademocratica.org/Publicacoes/22831.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/22831.pdf)

Escalante, F. (2009). Puede México ser Colombia? Nueva sociedad, (220), 84–96.

Fleury, S. (1999). Reforma del estado en América Latina. Nueva Sociedad, 160. Extraído desde <http://terceridad.net/Sistemasdesalud/Fleury,%20S.%20Reforma%20del%20Estado%20en%20AL.pdf>

Frühling, H. (2011). Políticas públicas en materia de seguridad ciudadana durante el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2011). Revista de Ciencia Política, 49(2), 113–126.

Frühling, H. H., Tulchin, J. S., & Golding, H. (2003). Crime and violence in Latin America: Citizen security, democracy, and the state. Woodrow Wilson Center Press. Extraído desde <https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=H7Ge7kkOCIkC&oi=fnd&pg=PR9&dq=chinchilla+public+security&ots=6DoBxTOyQM&sig=KSu-OQBynD5whWXitna8d6iuCns>

Frühling, H., Tulchin, J. S., Golding, H. A., Zímerman, E., & Escobar, J. (2005). Crimen y violencia en América Latina: seguridad ciudadana, democracia y Estado. Fondo de Cultura Económica.

Hernandez Latorre, S. D. (2015). Experiencias exitosas en prevención de la criminalidad en América Latina. Una perspectiva territorial de las políticas públicas de seguridad en América Latina. CIPC.

Jessop, B. (2004). Multi-level governance and multi-level metagovernance. Multi-level governance, 49–74.

Jiménez Larios, A. (2010). La Seguridad Ciudadana en la transición gubernamental de El Salvador 2009. Extraído desde <http://ri.ufg.edu.sv/jspui/handle/11592/8828>

Kazepov, Y. (2014). Les nouvelles frontières de la citoyenneté sociale. Les villes au sein de dispositifs de gouvernance multi-niveaux en Europe. SociologieS. Extraído desde <http://sociologies.revues.org/4819>

Kliksberg, B. (1999). Seis tesis no convencionales sobre participación. Revista de estudios sociales, (4), 107–124.

Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. Revue française de science politique, 57–95.

Martin, G., Arévalo, M. A. C., & Ariza, C. (2004). Bogotá: Anatomía de una transformación: Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Montero Bagatella, J. C. (2014). A dónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina. Perfiles latinoamericanos, 22(44), 247–255.

Moreau Defarges, P. (2003). Que sais-je? La gouvernance. Presses Universitaires de France, Paris.

ONU-Habitat. (2012). Estado de las ciudades de América Latina y El Caribe 2012: rumbo a una nueva transición urbana. ONU-Habitat.

Palacios, M., & Serrano, M. (2010). Colombia y México: las violencias del narcotráfico. Los grandes problemas de México. XV. Seguridad nacional y seguridad interior, 105–154.

Pereira, L. C. B. (2005). Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo... Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, 1(3), 41–64.

Rivas, Á. (2005). Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia. Seguridad Urbana y Policía en Colombia. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia. Disponible en: [www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/seguridadUrbana/FSD](http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/seguridadUrbana/FSD), 20.

Sassen, S. (1999). Globalization and its discontents: Essays on the new mobility of people and money (Vol. 9). New Press New York. Extraído desde [http://c0719792.cdn.cloudfiles.rackspacecloud.com/4029\\_Globalization%20and%20Its%20Discontents.doc](http://c0719792.cdn.cloudfiles.rackspacecloud.com/4029_Globalization%20and%20Its%20Discontents.doc)

Sassen, S. (2001). The global city: new york, london, tokyo. Princeton University Press. Extraído desde <https://books.google.ca/books?hl=fr&lr=&id=oxzfa-L-9PUC&oi=fnd&pg=PR7&dq=sassen&ots=q4SMnqulWB&sig=1jj5MjipFkft25kSSkcVlol6rcc>

Sassen, S. (2006). Territory, authority, rights: From medieval to global assemblages (Vol. 7). Cambridge Univ Press. Extraído desde <http://journals.cambridge.org/production/action/cjoGetFulltext?fulltextid=1039036>

Shearing, C., & Wood, J. (2003). Nodal governance, democracy, and the new “denizens”. *Journal of law and society*, 30(3), 400–419.

Soares, Y., Fevre, C., Corrales, M. E., Morales, C., Tetreault, A., & Buitrago, P. (2013). Approach Paper: Citizen Security in Latin America and the Caribbean: IDB's Comparative Advantage. Inter-American Development Bank. Extraído desde <https://publications.iadb.org/handle/11319/5967>

Swyngedouw, E., Page, B., & Kaika, M. (2002). Sustainability and policy innovation in a multi-level context: crosscutting issues in the water sector. En *Participatory Governance in Multi-Level Context* (pp. 107–131). Springer. Extraído desde [http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-663-11005-7\\_6](http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-663-11005-7_6)

Tedesco, L. (2009). Violencia urbana: Un desafío al fortalecimiento institucional. Documentos de Trabajo FRIDE, (78), 1.

Velásquez, C., & others. (2013). Descentralización y gestión municipal en busca de una alternativa democrática. Extraído desde <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/handle/10893/5414>

## CONTRIBUCIONES

### El rompecabezas de la seguridad: ¿son las «prácticas de contractualización» una solución buena o mala para coordinar la lucha contra la delincuencia y el desorden a nivel local?

Bauman, Z. (2006). *Liquid fear*. Cambridge ; Malden, MA: Polity Press.

Bobbio, L. (2000). Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana. *Stato e Mercato*, 58, 111–141.

Boutellier, H. (2004). *The Safety Utopia*. Berlin/Heidelberg: Springer-Verlag. Extraído desde <http://link.springer.com/10.1007/1-4020-2398-7>

Calaresu, M. (2013). *La politica di sicurezza urbana: il caso italiano (1994-2009)*. Milano, Italy: FrancoAngeli.

Calaresu, M. (2016a). *Security Pacts: The Italian Experience*. The Hague: Eleven International Publisher.

Calaresu, M. (2016b). The Top-down Instruments for Governing Crime and Disorder: What Lessons Can Be Drawn from the Italian Experience (2007-2011)? En *Regulation and Social Control of Incivilities*. London: Routledge.

Calaresu, M., & Selmini, R. (2016). Policing and urban control in Rome and Milan: A view from the southern edge of Europe. En *Policing European Metropolises*. London: Routledge.

Calaresu, M., & Tebaldi, M. (2015). Local security policies and the protection of territory: an analysis of the Italian experience (2007-2009). *City, Territory and Architecture*, 2(1). <https://doi.org/10.1186/s40410-014-0017-y>

CIPC. (2008). *Prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana [recurso electrónico]: tendencias y perspectivas : informe internacional 2008*. Montreal: Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad.

CIPC. (2010). *Prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana [recurso electrónico]: tendencias y perspectivas : informe internacional 2010*. Montreal: Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad.

Donolo, C. (2005). Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies. *Stato e mercato*, (1), 33. <https://doi.org/10.1425/19633>

Garland, D. (1996). The limits of the sovereign State: strategies of crime control in contemporary society'. *Oxford University Press*, 36(4), 445–471.

Gaudin, J.-P. (1999). *Gouverner par contrat. L'action publique en question*. Paris: Sciences Po, les presses.

Hallsworth, S., & Lea, J. (2011). Reconstructing Leviathan: Emerging contours of the security state. *Theoretical Criminology*, 15(2), 141–157. <https://doi.org/10.1177/1362480610383451>

Hebberecht, P., Sack, F., Duprez, D., & Groupe européen de recherches sur les normativités (Eds.). (1997). *La prévention de la délinquance en Europe: nouvelles stratégies*. Paris: L'Harmattan.

Hughes, G., McLaughlin, E., Muncie, J., & Open University (Eds.). (2002). *Crime prevention and community safety: new directions*. London ; Thousand Oaks, Calif: SAGE.

Lagrange, H., & Zauberman, R. (1991). Introduction : du débat sur le crime et l'insécurité urbaine aux politiques locales. *Déviance et société*, 15(3), 233–255. <https://doi.org/10.3406/ds.1991.1804>

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (Eds.). (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

Le Galès, P. (1993). *Politique urbaine et développement local: une comparaison franco-britannique*. Paris: Editions L'Harmattan.

Le Galès, P. (1997). Relazioni centro-periferia e politiche pubbliche in Francia. Flessibilità e complessità senza federalismo. En *Governare con il federalismo* (pp. 393–473). Torino: Fondazione Agnelli.

Malik, K. (2013). *The rise of the South: human progress in a diverse world*. Ney York, NY: United Nations Development Programm.

Ponsaers, P., Edwards, A., Recasens, A., & Verhage, A. (2014). *Policing european metropolises*. Maklu Uitgevers N V.

Selmini, R. (2016). Urban policing in Italy: Some reflections in a comparative perspective. *Policing European Metropolises*, 2(1), 132.

Stenson, K. (2008). Surveillance and sovereignty. *Surveillance and Governance: Crime Control and Beyond*, ed. Mathieu Deflem, 279–305.

UNDP (Ed.). (2013). *Resumen informe regional de desarrollo humano 2013-2014: seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. New York/N.Y: UNDP.

UNODC. (2013). *Mainstreaming crime prevention in the work of UNODC*. Guidance note for UNODC Staff.

Vino, A. (2007). Politiche pubbliche e innovazione amministrativa. Indizi di un paradigma emergente. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, (3), 135–158. <https://doi.org/10.1483/26049>

Wacquant, L. J. D. (2009). *Prisons of poverty* (Expanded ed). Minneapolis: University of Minnesota Press.



# 4

## LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD EN LOS TRANSPORTES PÚBLICOS URBANOS

## La prevención de la criminalidad en los transportes públicos urbanos

### La importancia del transporte en el medio urbano y el impacto de la criminalidad

El transporte público urbano<sup>1</sup> es la columna vertebral de la ciudad, un elemento esencial de su desarrollo y conectividad. Permite la circulación diaria de las personas por las zonas urbanas. En Londres se realizan 2,350 millones de desplazamientos anuales en autobús (Gov.uk, 2014), en Tokio hay más de 3,000 millones de desplazamientos anuales en metro, una cifra que en Nueva York supera los 1.600 millones (UITP, 2014b). En la ciudad colombiana de Cali, el 70% de la población usa el sistema de transporte público (Jaramillo, Lizárraga, & Grindlay, 2012).

Sin embargo, la criminalidad en el transporte público y el sentimiento de inseguridad asociada a ella puede tener un efecto perjudicial sobre su uso y el desarrollo de la ciudad en un sentido amplio. La criminalidad implica un peligro para la integridad física de los viajeros y del personal, así como pérdidas financieras. Algunos estudios muestran que las consecuencias de los robos son tanto más graves cuanto más tienden a afectar a las personas pobres. De hecho, las personas procedentes de medios desfavorecidos al no disponer necesariamente de una cuenta bancaria suelen llevar consigo dinero en efectivo con mayor frecuencia por lo que son un blanco de predilección de los ladrones potenciales (Paes-Machado & Levenstein, 2004).

La percepción de esa delincuencia y su anticipación por parte de los viajeros y de los empleados de los transportes públicos provoca un sentimiento de inseguridad, que puede desalentar su uso o tornar los desplazamientos desagradables o incluso angustiosos. Al respecto, en México, en 2009 la inseguridad desalentó al 25% de las personas a tomar taxis y al 17% a usar los demás transportes públicos (ICESI, 2010).

Cuando los ciudadanos no tienen una forma alternativa de desplazarse por la ciudad, algo común en familias con bajo nivel socioeconómico (Jaramillo et al., 2012), esa falta de acceso al transporte puede provocar situaciones de marginación. De hecho, el acceso al transporte público tiene un impacto

# 4

significativo en el desarrollo social, especialmente para los más desfavorecidos, ya que permite el acceso al empleo, la educación, los servicios de salud y las actividades de ocio (Department for Transport, 2013). Así, en un estudio realizado en Inglaterra, el 38% de los solicitantes de empleo afirmaron que la falta de transporte personal o de un transporte público de calidad supone un obstáculo para el empleo. Además, una de cada cuatro personas se vio obligada a limitar su búsqueda de empleo debido a unos gastos de desplazamiento demasiado elevados para acudir al lugar de la entrevista (Social Exclusion Unit, 2003).

Este problema afecta muy especialmente a las mujeres. El acoso a que se ven expuestas reduce su confianza para moverse libremente en los espacios públicos. Por otra parte, un estudio reciente ha puesto al descubierto un círculo vicioso en que las mujeres se ven excluidas del acceso al mercado laboral debido a la falta de acceso a medios de transporte seguros, una situación que, a su vez, les impide estar en una posición fuerte y reduce su capacidad de exigir transportes públicos seguros, los cuales se tornan socialmente más excluyentes (FIA Foundation, 2016). En el capítulo 2 pueden encontrar más información sobre la seguridad de las mujeres.

Por otro lado, la delincuencia en los transportes públicos terrestres puede tener un impacto aún mayor en la construcción social de la ciudad y, especialmente, de los estereotipos que conducen a la exclusión social. Un estudio llevado a cabo en Brasil muestra que la delincuencia en los autobuses puede alimentar las actitudes racistas y elitistas. De hecho, los conductores, tratando de protegerse de posibles agresiones, a veces optan por no aceptar a determinados viajeros, siendo los negros y los pobres a menudo víctimas de exclusiones arbitrarias, en ocasiones incluso con el apoyo de los demás pasajeros (Paes-Machado & Levenstein, 2004).

Como resultado, la delincuencia y la inseguridad en el transporte público urbano tienen una importancia doble. En primer lugar, afectan a millones de ciudadanos que se desplazan diariamente, poniendo en peligro su seguridad física y disminuyendo su calidad de vida. Por otra parte, tiene una influencia mucho

mayor en el desarrollo de la ciudad en general y en la inclusión social en particular. Por tanto, para el desarrollo de políticas de prevención de la delincuencia y del sentimiento de inseguridad en la ciudad, los transportes públicos urbanos son un espacio que siempre debe tenerse en cuenta.

En este capítulo trataremos de comprender los factores de riesgo específicos de los medios de transportes públicos, así como la influencia de la organización de la ciudad sobre la delincuencia y la inseguridad en ellos. A continuación veremos las medidas derivadas de la prevención de la delincuencia y el sentimiento de inseguridad.

## Tendencias de la criminalidad y el sentimiento de inseguridad en los transportes públicos en el mundo

En esta sección se analizan las tendencias de la delincuencia y el sentimiento de inseguridad en los transportes públicos urbanos de diversos lugares del mundo. Se trata de comparar las estadísticas de estos fenómenos entre diversas ciudades y países para determinar si existen elementos constantes: ¿se observa en diferentes lugares del mundo la misma proporción de robos, fraudes o lesiones personales? ¿La delincuencia en los transportes es más alta o más baja que la delincuencia en la ciudad? ¿Ciertos miembros del personal son más propensos que otros a ser víctimas de actos delictivos? O también, ¿afecta la inseguridad en los transportes más o menos a las mujeres que a los hombres?

Responder a estas preguntas de manera definitiva es una tarea compleja, debido a la dificultad de obtener datos mundiales en la materia. Estos son algunos

### Recuadro 4.1 La delincuencia y el sentimiento de inseguridad en el transporte público urbano – 3 espacios

Al estudiar la delincuencia y el sentimiento de inseguridad en el transporte público, deben tenerse en cuenta **tres espacios** con características particulares. El primero es el espacio entre el punto de partida o de llegada del viajero y la parada del medio de transporte. Aunque ese trayecto se inscribe en la organización de la ciudad en general, es esencial velar por que pueda recorrerse en seguridad. De hecho, si no se cumple esta condición, eso podría desincentivar el uso del transporte público. El segundo espacio es el de la parada del medio de transporte. Por último, el tercer espacio es el interior del vehículo de transporte.

de los fenómenos menos estudiados en criminología (Martin, 2011). Sin embargo, sí se puede determinar que existen algunas tendencias y rupturas en las estadísticas de la delincuencia y el sentimiento de inseguridad en el mundo.

Los transportes públicos son, por un lado, microcosmos con problemas específicos: se trata de espacios cerrados, en movimiento, que pueden agrupar a un gran número de personas o, al contrario, ser espacios desolados, con sus infraestructuras completas y un personal con funciones definidas. Estas características singulares de los transportes públicos hacen que se encuentren problemas similares en materia de delincuencia y sentimiento de inseguridad en el mundo.

La delincuencia y el sentimiento de inseguridad en los transportes también varían enormemente de una ciudad a otra. Este hecho se explica fácilmente debido a que los medios de transportes están profundamente arraigados en el medio urbano, razón por la cual dependen de las dinámicas delictivas locales.

Por ello, los transportes son un espacio separado dentro de la ciudad, pero que deben entenderse a la luz de las dinámicas urbanas. En otras palabras, son un sistema dentro de un sistema. De esa forma, la delincuencia y el sentimiento de inseguridad que se producen en este espacio son el resultado de interacciones entre esas dos dimensiones, y su prevención debe ser abordada de manera conjunta.

## Los retos de la medición

La medición de la delincuencia y el sentimiento de inseguridad en los transportes públicos urbanos suele ser insatisfactoria, algo que dificulta las comparaciones internacionales. Los datos suelen ser de mala calidad o incompletos. Eso se debe a múltiples causas, que pueden agruparse en siete categorías.

En primer lugar, hay una **falta de definición** de los delitos relacionados con los desplazamientos. En concreto, no está claramente definido el espacio correspondiente a la delincuencia en los transportes: ¿hay que incluir solo los delitos que tienen lugar en el vehículo, o también los que suceden en las paradas o en el camino que lleva a las paradas (Martin, 2011)? Esta dificultad al medir el sentimiento de inseguridad aumenta al no haber una definición universalmente aceptada de este concepto.

En segundo lugar, la **metodología de recolección de datos no está sistematizada**: hay divergencias entre las fuentes, los procesos de recolección son frágiles y los indicadores de la delincuencia y la inseguridad son heterogéneos (Racineux & Mermoud, 2003).

En tercer lugar, no suele haber una **unidad responsable** de la recolección de datos. De hecho, las fuerzas policiales no tienen la obligación de especificar si los delitos han tenido lugar en los transportes públicos y las empresas de transporte tampoco están obligadas a publicar los delitos que se producen en sus instalaciones (Newton, 2004).

En cuarto lugar, **los delitos no denunciados** son considerables y suponen entre el 70% y 97% de los delitos

cometidos, según los autores (véase en particular (Martin, 2011; Loukaitou-Sideris, 1999; Levine y Wachs, 1986a en Newton, 2004; Vilalta, 2011). Además, las empresas de transporte suelen enterarse más de los delitos graves, puesto que las víctimas necesitan cuidados, mientras que en el caso de los robos las personas afectadas no necesariamente se dan cuenta de lo sucedido antes de abandonar las instalaciones de transporte (Fussy et al., 2012).

#### Recuadro 4.2 **Iniciativas prometedoras en materia de medición de la delincuencia**

Con el fin de hacer frente a esos retos, se han creado herramientas e iniciativas que buscan mejorar el proceso de recolección de datos.

Las herramientas puestas en marcha para mejorar la recolección de datos incluyen encuestas de victimización y caminatas exploratorias.

En Bogotá, Colombia, la Cámara de Comercio cuenta con una **encuesta de victimización y de percepción** que se aplica dos veces al año. En ella se incluye la medición de la delincuencia en los transportes dentro del estudio general de la delincuencia urbana, lo cual permite comparar los espacios públicos y sus niveles de inseguridad. También permite medir el sentimiento de inseguridad. Estas encuestas de victimización responden a las dificultades antes citadas de falta de una unidad responsable de la recolección de datos, existencia de delitos no denunciados y falta de transparencia.

Las **caminatas exploratorias** de mujeres permiten también recoger información sobre la delincuencia en los transportes. Para ello, se invita a un grupo de personas seleccionadas a recorrer un territorio concreto con el fin de identificar las oportunidades de agresión y los factores que generan ansiedad (CIPC, 2014). A ellas recurren, por ejemplo, la compañía ferroviaria francesa SNCF y el operador AMT de Montreal, Canadá (véase, por ejemplo SNCF, 2014). La caminata exploratoria permite vincular la delincuencia y el sentimiento de inseguridad en los transportes públicos y su contexto urbano. Este instrumento de medida puede aplicarse, por ejemplo, al camino recorrido entre la parada del medio de transporte y el destino final en la ciudad.

Algunos países, ciudades y empresas de transporte también han implementado *iniciativas más amplias* para mejorar la calidad de los datos y de su análisis.

En los Estados Unidos, el Consejo de Investigación sobre los Transportes (Transportation Research Board), que ofrece asesorías a diversas instancias gubernamentales, ha desarrollado unas *líneas directrices para la recolección, el análisis y la presentación de datos sobre la delincuencia en los desplazamientos* (Guidelines for collecting, analyzing and Reporting on Transit Crime Data). Dicho proyecto tenía un objetivo doble: en primer lugar, proporcionar una definición operativa de la delincuencia en los transportes y, por otra parte, desarrollar un método que permita la recolección de datos sobre los desplazamientos (Chisholm, 2001)<sup>2</sup>.

En Francia, en 2008, un decreto<sup>3</sup> creó el Observatorio Nacional de la Delincuencia en los Transportes (ONDT), dependiente del Ministerio de Ecología, Desarrollo Sostenible y Energía. Dicho observatorio se encarga de recoger datos de los operadores de transporte, de analizarlos teniendo en cuenta la información sobre el contexto y de llevar a cabo estudios específicos sobre temas de actualidad, tales como la violencia contra las mujeres en el transporte, la victimización y el sentimiento de inseguridad y la mediación social. Además, estos análisis pueden fortalecer las políticas públicas en materia de lucha contra la delincuencia y brindar apoyo a los operadores de transporte (Ministère chargé des transports, 2016).

Por último, en Bélgica las empresas de transporte han contratado a criminólogos para comprender mejor los fenómenos de la delincuencia dentro de sus instalaciones (EVA-Académie européenne pour un transport respectueux de l'environnement gGmbH, 2012).

En quinto lugar, la peculiaridad de la delincuencia en los transportes es que se trata de **delitos dinámicos**. Es decir, resulta difícil aplicar los métodos tradicionales de registro de datos, pues, por ejemplo, si un delito se produce en un vehículo en movimiento, es difícil informar el punto geográfico exacto donde tuvo lugar (Newton, 2004).

En sexto lugar, la **falta de transparencia** de los datos también puede tener un impacto negativo sobre el conocimiento de la situación. De hecho, al ser la seguridad un tema sensible, algunas instituciones podrían mostrarse reacias a compartir información (Racineux & Mermoud, 2003).

Por último, la revisión de las auditorías de seguridad en los transportes públicos muestra que las autoridades no suelen recoger **datos desglosados** para los diferentes grupos (hombres, mujeres, personas mayores, grupos indígenas, etc.). Eso impide, a su vez, la creación de políticas adaptadas a esas diversas realidades.

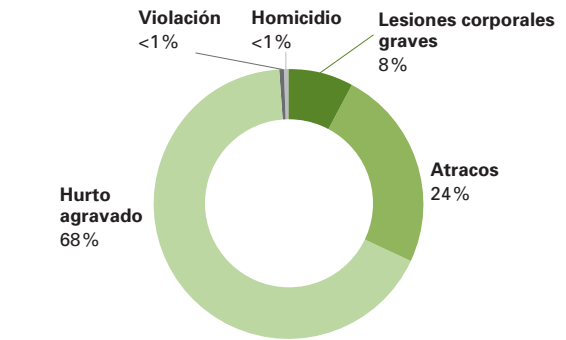
### Tendencias de la delincuencia en los transportes en el mundo

Esta sección tiene como objetivo presentar las tendencias de la delincuencia y el sentimiento de inseguridad en algunos sistemas de transporte público de diversos lugares del mundo.

Los delitos contra la propiedad son mucho más comunes que los delitos contra las personas (véase Figura 4.1 y Figura 4.2). Es importante destacar que, como hemos visto anteriormente, esa situación se ve reforzada debido a que los delitos graves se denuncian más, mientras que los viajeros suelen optar por no denunciar los robos (Fussy et al., 2012).

En general, el tipo de delito varía según sea de día o de noche. Durante las horas de punta, los robos parecen

Figura 4.2 Tipos de delito en el metro de Nueva York, 2013



Fuente: Metropolitan Transportation Authority (2014)

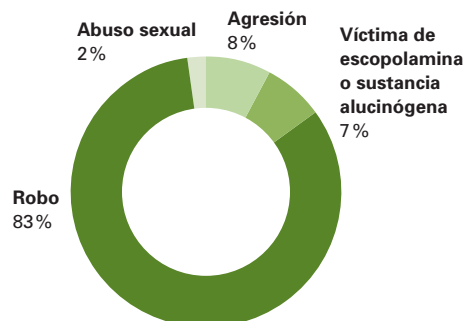
ser el tipo de delito más frecuente, mientras que la mayor proporción de lesiones personales tienen lugar de noche.

En todo el mundo se observa que algunos profesionales de los transportes son víctimas de delitos más a menudo que otros. Por ejemplo, los conductores de autobuses y taxis sufren más delitos que los conductores de metro.

Por ejemplo, en Francia un estudio puso de manifiesto que el 94 % de las agresiones afectó al personal de vehículos de superficie (autobuses y tranvías), frente a un 5,1 % del metro (UTP, 2009). La Organización Internacional del Trabajo señala también que conducir un autobús es «una profesión de alto riesgo» y que, en comparación con otros grupos profesionales, el índice de absentismo y de discapacidad es generalmente más alto (Essenberg, 2003, p. 11). Por último, los taxistas se ven particularmente expuestos a los homicidios. Por ejemplo, en Estados Unidos, el riesgo de ser víctima de homicidio entre los taxistas es cuatro veces mayor que entre las fuerzas de seguridad (Schwer, Mejza, & Grun-Réhomme, 2010) y es la profesión legal de mayor riesgo en Canadá (Perreault, 2013).

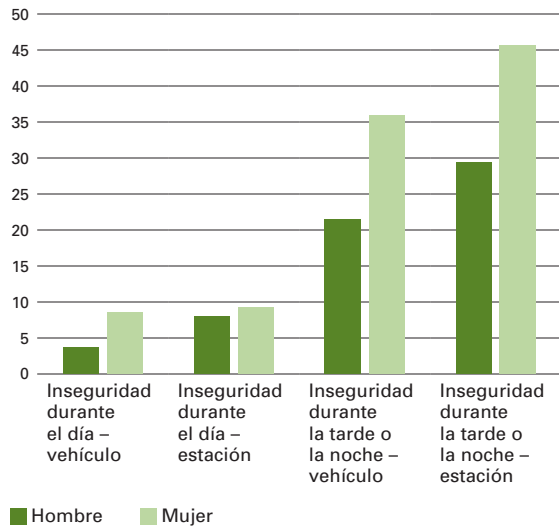
En cuanto al nivel de la distribución de la delincuencia entre hombres y mujeres también pueden destacarse algunas tendencias. En general, se ha podido observar que los hombres son víctimas de actos delictivos en los transportes públicos más frecuentemente que las mujeres (Morgan y Smith, 2006 en Smith, 2008), pero que el sentimiento de inseguridad de estas es mayor (véase, por ejemplo Guilloux, 2012; Smith, 2008). Esto puede explicarse por las medidas de protección que las mujeres se imponen a sí mismas, ya que un estudio reciente muestra que todas las mujeres adoptan «prácticas de movilidad específicas, desde estar alerta hasta evitar los desplazamientos» (Guilloux, 2015, p. 6).

Figura 4.1 Tipos de delito en el bus (Transmilenio) en Bogotá



Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá (2015)

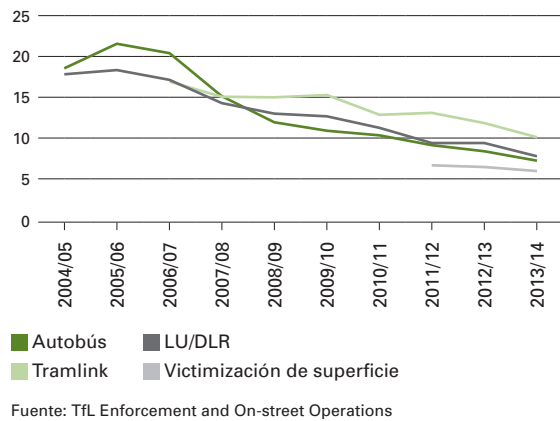
**Figura 4.3 Sentimiento de inseguridad, Stuttgart Alemania**



Fuente: Civitas (n.d.)

Más mujeres son víctimas de determinados tipos de delitos, como las agresiones sexuales (Beller et al., 1980; TTC et al., 1989 en Smith, 2008; Smith 2008) y los robos con tirón (Smith et al., 1986b en Smith, 2008). Un reciente estudio internacional sobre la seguridad de las mujeres en los transportes públicos hace hincapié en que las mujeres y las niñas se enfrentan a altos niveles de acoso (físico y verbal) prácticamente en cualquier lugar mientras usan los transportes, y que son especialmente vulnerables cuando van a pie hasta la parada o desde la parada hasta su destino (FIA Foundation, 2016). El informe también muestra que el nivel de seguridad disminuye cuando los vehículos están muy llenos.

**Figura 4.5 La delincuencia en la red de transporte público londinense (TfL), tasa por millón de desplazamientos**



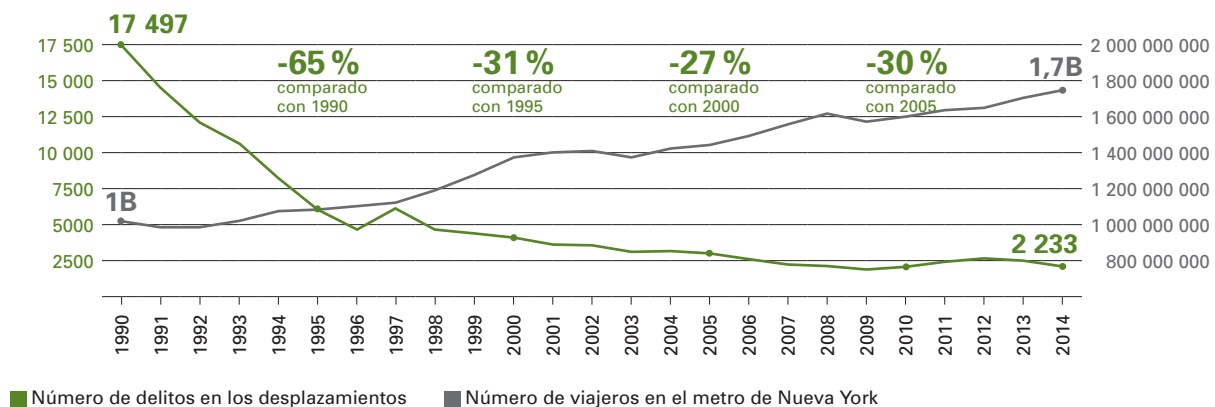
Fuente: TfL Enforcement and On-street Operations

Aunque hay muy pocos estudios nacionales sobre la delincuencia en los transportes y muchos menos a nivel internacional, parece que la delincuencia en los transportes en buena medida ha ido de la mano de la disminución de la delincuencia internacional en general (Transit Cooperative Research Program, 2009 en Newton, 2004). A modo de ejemplo, la tasa de delincuencia en el metro de Nueva York ha disminuido en un 87 % desde la década de 1990, al tiempo que su uso casi se ha duplicado (NYPD, 2014). Esa tendencia se observa igualmente en Londres, Reino Unido, donde la delincuencia en los transportes se redujo casi a la mitad entre 2004 y 2014 (Mayor of London & Transport for London, 2014).

### Un fenómeno variable<sup>4</sup>

La delincuencia y el sentimiento de inseguridad son fenómenos heterogéneos cuya intensidad varía según las ciudades y, muy a menudo, según los barrios.

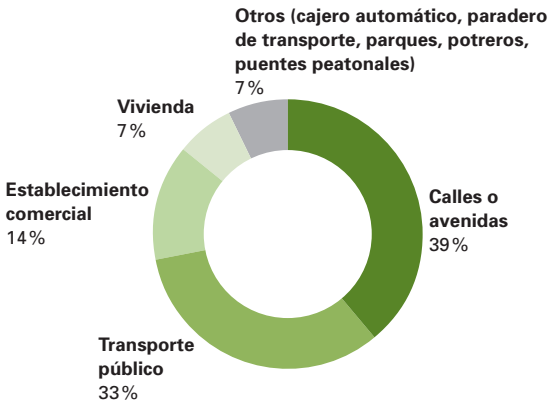
**Figura 4.4 Evolución de la delincuencia en relación con el número de viajeros del metro de Nueva York**



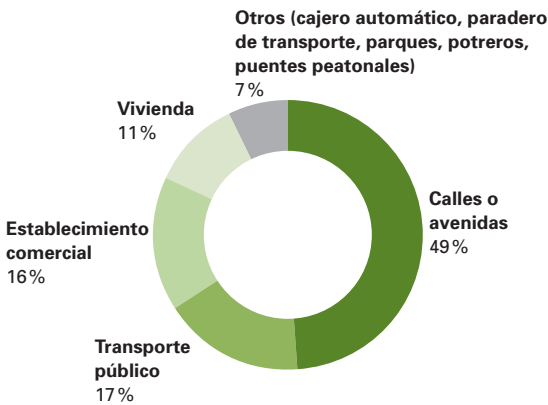
Fuente: NYPD (2014)

Figura 4.6 **Victimización: ¿En qué lugar ocurrió el delito?**

PRIMER SEMESTRE 2015



PRIMER SEMESTRE 2014



Base: 1336 víctimas directas

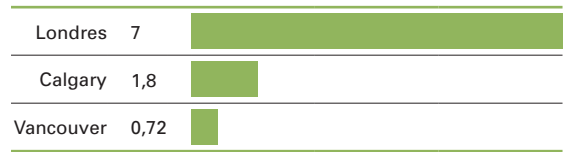
Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá (2015)

a) La delincuencia

Los transportes públicos pueden ser, **en comparación con la ciudad**, lugares más o menos criminógenos. Por ejemplo, en Bogotá, Colombia, el 33% de la delincuencia urbana se produce en los transportes públicos (Dirección de Seguridad Ciudadana y Empresarial, Cámara de Comercio de Bogotá, 2015); en Ecuador esa tasa es del 20,68% para los robos (Instituto nacional de estadística y censos, 2011), y en Montreal se dan en ellos el 1,7% de los delitos tipificados en el código penal (SPVM, 2008), mientras que el resto de delitos se producen en otros espacios de la ciudad.

Hay también algunos tipos de delitos que afectan más a determinados países. Por ejemplo, en 2016 México, Venezuela y Colombia presentaban un riesgo particularmente alto de sufrir un secuestro (Control Risks, 2016). Estos crímenes también se dan en los transportes públicos, especialmente en los taxis, con el denominado secuestro exprés o *paseo millonario*, en que unos cómplices que se suben al taxi

Figura 4.7 **Victimización por millón de viajeros en el transporte público**



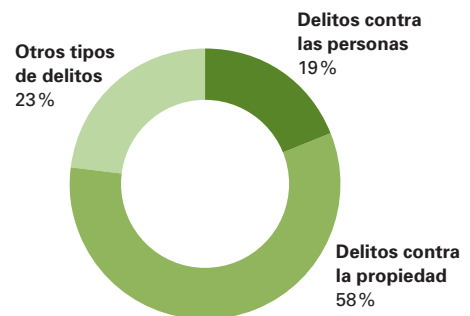
Fuente: Mayor of London & Transport for London (2014), The City of Calgary (2014) y TransLink (2014)

y obligan al viajero a sacar dinero de varios cajeros automáticos (Cawley, 2014). En cambio, en Europa en general este fenómeno es muy débil (Control Risks, 2016). Lo mismo sucede con los ataques terroristas en los transportes, que suelen ser más comunes en países con inestabilidad política o conflictos armados (Jenkins & Gerston, 2001).

Las tendencias también varían según las ciudades en cuanto al **momento del desplazamiento** (véase el recuadro 4.1 sobre los espacios de transporte) en que más delitos se producen, es decir, el trayecto para ir a la estación, la estación y el vehículo. Así, un estudio muestra que en Los Ángeles, Estados Unidos, el 67% de los delitos tuvieron lugar en las paradas de autobús (Loukaitou-Sideris, 1999), una cifra que fue del 6,5% en Bogotá (Cámara de Comercio de Bogotá, 2009).

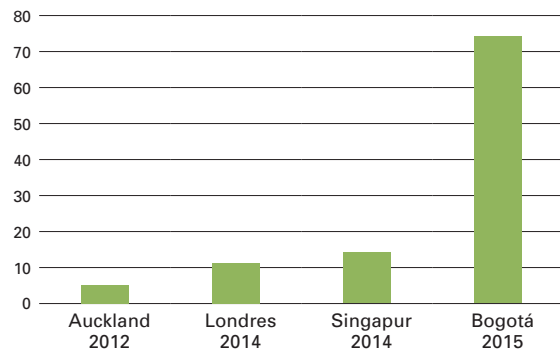
Al parecer, no existe un **medio de transporte** más seguro que los demás, sino que depende de la ciudad. Por ejemplo, en Washington, Estados Unidos, los trenes de cercanías son el medio de transporte público que concentra buena parte de la delincuencia, muy por encima del autobús (Metro, n.d.), mientras que en Londres esa tendencia se invierte (URBS Team, n.d.).

Figura 4.8 **Tipos de delito en los transportes públicos de Victoria, Australia**



Fuente: Victoria Police (2014)

**Figura 4.9 Sentimiento de inseguridad en los transportes públicos**



Fuentes: Dirección de Seguridad Ciudadana y Empresarial, Cámara de Comercio de Bogotá (2015); Mayor of London & Transport for London (2014); Ministry of Transport New Zealand (2012); Public Transport Council (2015)

### b) El sentimiento de inseguridad

El sentimiento de inseguridad también varía significativamente según las ciudades. Puede ser muy bajo, por ejemplo del 5%, como en Auckland, Nueva Zelanda (Ministry of Transport, 2012), o llegar al 68% en Ciudad de México, México (Instituto Mexicano para la Competitividad, 2015), y al 74% en Bogotá, Colombia (Dirección de Seguridad Ciudadana y Empresarial, Cámara de Comercio de Bogotá, 2015).

En las distintas ciudades, no es necesariamente el mismo espacio de transporte el que se percibe como causa de ansiedad. En Londres, el espacio que se percibe como menos seguro es la parada de transporte, donde un 25% de los viajeros sienten inseguridad, seguido del 21% para el trayecto que conduce hasta la parada y, por último, el lugar que se siente más seguro es el vehículo, con un 17% de sentimiento de inseguridad (Future thinking, 2015). Por el contrario, en Bogotá, Colombia, el lugar menos seguro es el camino hasta la parada, con un 95% de inseguridad, seguido de la parada, con el 79%, y el bus, con un 68% de sentimiento de inseguridad (Cámara de Comercio de Bogotá, 2015).

En general, el sentimiento de inseguridad es mayor durante la noche, pero también se dan variaciones importantes. Por ejemplo, en Calgary, Canadá, aproximadamente el 20% de los viajeros sienten inseguridad por la noche (Calgary Transit, 2016), mientras que en Katmandú, Nepal, esa cifra es del 55% entre las mujeres y el 45% entre los hombres (CANN & CEN, 2012).

En conclusión, las tendencias de la delincuencia y el sentimiento de inseguridad en los transportes públicos ponen de manifiesto que son factores que tienen dos componentes: el propio espacio de los transportes y el medio urbano en que se insertan.

## Factores de riesgo de la delincuencia y sentimiento de inseguridad en los transportes públicos: un sistema en la ciudad

La delincuencia y la inseguridad en los transportes públicos urbanos están vinculadas a una serie de factores de riesgo que son comunes en todo el mundo. Por un lado, esos factores se derivan de la organización de la ciudad. Como se vio anteriormente, los transportes son parte integral de la ciudad y son sensibles a su organización y a los fenómenos que la caracterizan. Por otro lado, el transporte público, al ser un microcosmos urbano, también tiene factores de riesgo específicos. Así, en esta sección se analizará la influencia de la organización de la ciudad sobre el nivel de inseguridad de los transportes públicos.

### La influencia de la ciudad en la seguridad en los transportes públicos

Como se vio anteriormente, la delincuencia y el sentimiento de inseguridad en los transportes públicos urbanos no pueden entenderse si se extraen de su contexto ambiental y social. En esta sección se presentará la influencia de la organización de la ciudad sobre los transportes que la cruzan, así como la continuidad de la delincuencia entre los diferentes espacios. Se analizarán específicamente dos aspectos: la influencia del entorno construido y la influencia del medio social. Este análisis permite comprender la importancia de la implementación de estrategias de prevención integrales y articuladas entre la ciudad y los transportes públicos<sup>5</sup>.

#### a) La influencia del entorno construido

Desde hace mucho tiempo, los criminólogos han demostrado que la delincuencia no es fruto del azar, sino que, al contrario, ciertas situaciones facilitan que se cometan actos delictivos. El entorno puede tener una influencia en la decisión de una persona de cometer o no un delito, haciéndolo más o menos difícil. Un lugar oscuro, la presencia de lugares para esconderse y con posibilidad de escape son elementos que disminuyen la probabilidad de ser detenido y hacen el acto más atractivo. La delincuencia en los transportes públicos terrestres se explica naturalmente mediante estas teorías criminológicas clásicas.

Los cuatro aspectos de los principios CPTED presentados en el recuadro 4.3 pueden aplicarse a los transportes públicos.

En primer lugar, el **sentimiento de pertenencia** de las personas de los barrios vecinos suele citarse como un elemento de prevención de la delincuencia. Por

#### Recuadro 4.3 Prevención del delito a través del entorno construido (CPTED)

El autor Newman desarrolló la concepción de que la organización del espacio permite defenderlo contra la delincuencia (*crime prevention through environmental design* (CPTED) (1972 (Tilley, 2005), mediante cuatro puntos:

- *El refuerzo territorial natural*: la organización del entorno construido fomenta una sentimiento de pertenencia de los residentes, que les incita a defender el espacio y desincentiva la entrada de un potencial agresor,
- Una concepción del espacio que permita una *vigilancia natural*,
- *Mantenimiento*: Mantener el espacio limpio y sin degradar, y
- *Control natural del acceso*: un entorno adyacente seguro.

ejemplo, en Toulouse, Francia, el mantenimiento de las estaciones se confió a personas en paro de un distrito vecino; el hecho de que los responsables de esa tarea fueran conocidos de la gente del lugar, fue un factor que desincentivó la comisión de actos delictivos, por lo que esas estaciones eran las que mejor mantenidas estaban de la red (EFUS, 1996).

En segundo lugar, la concepción del espacio debe permitir una **vigilancia natural**. Se trata, por ejemplo, de que si los lugares aledaños a las estaciones no tienen suficiente iluminación, eso proporciona oportunidades para el crimen y puede facilitar la delincuencia.

En tercer lugar, la delincuencia en los transportes también se ve influida por las medidas de **planificación del territorio** de una ciudad alrededor de las instalaciones de transporte. De hecho, la situación de las paradas y, por tanto, de las construcciones y actividades presentes en los alrededores, tienen efectos significativos sobre la delincuencia. Hay estudios que han demostrado que la presencia de tiendas de bebidas alcohólicas, bares, casas de empeño, edificios vacíos y librerías y salas de cine para adultos cerca de las estaciones tendían a aumentar la delincuencia (Loukaitou-Sideris 1999 (Newton, 2004). Otros estudios muestran que también tiene una influencia negativa, la presencia en los alrededores de zonas comerciales (Ceccato et al., 2013), el uso mixto de los terrenos circundantes (Uittenbogaard, 2014), las zonas escasamente pobladas (Ceccato et al., 2013) y la presencia de grandes infraestructuras, como carreteras (Loukaitou-Sideris et al., 2002 en (Uittenbogaard, 2014). Por el contrario, un intenso tráfico de vehículos cerca de las paradas de transporte suele ir de la mano de menores tasas de delincuencia (Loukaitou-Sideris, Liggett, Iseki, & Thurlow, 2001).

En cuarto lugar, en el caso particular de los conductores de autobús, se observó que, dependiendo de la **organización del espacio** en que circulan y las oportunidades que ofrece esa organización a los potenciales autores de delitos, estos se ven sometidos a un mayor riesgo. Por ejemplo, cuando su tiempo de pausa se hace en un lugar aislado e inseguro, se ven expuestos a un riesgo de violencia, sin la oportunidad de buscar ayuda. Del mismo modo, cuando el conductor circula por ciertas zonas, el vehículo se hace más vulnerable: por ejemplo, si el bus pasa bajo un edificio de varios pisos, allí podrían esconderse individuos y lanzarle objetos. Lo mismo sucede cuando un intercambiador de autobuses se encuentra cerca de una zona repleta de arbustos, que son lugares donde puede esconderse un agresor potencial (Lincoln & Huntingdon, 2013). De esa forma, la seguridad de los pasajeros y del personal depende, en parte, de los espacios por los que pasa el autobús y, por ende, de su recorrido dentro de la ciudad.

Por último, el vandalismo depende asimismo de las oportunidades urbanísticas. Por ejemplo, en Montreal, Canadá, se observó que las zonas aisladas, lejos de las áreas residenciales rodeadas de árboles facilitan el robo de metales de los trenes (AMT, 2014).

#### b) La influencia del medio social sobre la delincuencia en los transportes

El medio social influye en la comisión de actos delictivos y el transporte público no es una excepción. De hecho, varios estudios muestran que hay una correlación entre la delincuencia en las paradas de transporte y la de los barrios en que se insertan. Así pues, la primera afirmación es que la delincuencia en las paradas de los transportes públicos generalmente es más alta cuando la tasa de criminalidad del barrio en que se encuentran es alta (Loukaitou-Sideris et al., 2001). Esta afirmación es válida tanto para las paradas de los transportes como para los propios vehículos, puesto que la delincuencia en los transportes es más alta en las rutas que atraviesan zonas que tienen un alto índice de delincuencia (Newton, 2008). Por ejemplo, en Francia hay estudios que demuestran que las agresiones contra el personal son más comunes en los barrios «sensibles» (UTP, 2014) y que el fraude en el bus es mayor en los barrios con una alta tasa de violencia (Le Parisien, 2011). En Montreal, Canadá, un estudio puso de manifiesto que los taxistas sufren más agresiones cuando trabajan en barrios peligrosos (Commission sur le transport et les travaux publics, 2014a).

En segundo lugar, algunos estudios han mostrado que los delitos son más comunes en los transportes cuando los barrios vecinos tienen niveles socioeconómicos más desfavorables (véase, por ejemplo Loukaitou-Sideris et al., 2002), en particular una alta

tasa de desempleo (Cozens, Neale Whitaker, & Hillier, 2003). Por ejemplo, en Bogotá, Colombia, es cinco veces más probable que se cometa un homicidio cerca de una estación de autobuses (TransMilenio) en un barrio pobre que en otros barrios (Schäfer, 2015).

Otros estudios muestran que el perfil de los agresores tiene como característica proceder de una zona de bajo nivel socioeconómico. Un estudio realizado en Brasil sobre el perfil de los asaltantes de autobús mostró que los individuos compartían las siguientes características: procedían de zonas desfavorecidas y la mayoría no había completado la escuela primaria (Paes-Machado & Levenstein, 2004).

En algunos casos, la actividad criminal va más allá del ámbito de los transportes públicos. En Honduras y El Salvador, los taxis y autobuses pagan anualmente por extorsiones 25 y 34 millones de dólares, respectivamente, siendo las pandillas los agresores principales (Dudley & Lohmuller, 2015).

Por tanto, la delincuencia en los transportes públicos se entiende en el marco de su entorno físico y su medio social. En consecuencia, la prevención de la delincuencia en los transportes no puede concebirse de manera aislada, sino que debe estar integrada en el seno de una estrategia más amplia para prevenir la delincuencia en la ciudad.

## Factores de riesgo particulares en los espacios de transporte

Como hemos visto, el transporte público urbano representa también un subsistema de la ciudad, un microcosmos con sus propios problemas de delincuencia, algunos comunes a todos los tipos de transporte (metro, taxi, tren, autobús) y otros específicos de alguno de ellos.

### a) Factores situacionales específicos de los espacios de transporte

Los transportes públicos están sujetos a la influencia de diversos factores situacionales específicos y que influyen en su situación de seguridad. Por un lado, cuentan con entornos contruidos específicos, estaciones de metro, paradas de autobús, estaciones de tren y vagones. La organización de tales espacios afectará a la delincuencia que se produzca en ellos.

Por otra parte, ciertas características intrínsecas de los transportes públicos también influyen en el nivel de seguridad: la arquitectura interna de los vehículos, el hecho de ser espacios en movimiento y que, debido a su función, suscitan cierto tipo de delitos, como el fraude y el terrorismo.

## Organización del entorno construido específico de los transportes

Al hablar del entorno construido propio de los transportes, vuelven a reflejarse ciertos principios de la CPTED, en particular la posibilidad de la vigilancia y el mantenimiento regular de los espacios para evitar la degradación.

En primer lugar, la posibilidad de **vigilancia** en las infraestructuras de transporte influye en la delincuencia y la inseguridad. Esa vigilancia varía en función del control formal e informal (Ceccato et al., 2013; Loukaitou-Sideris, 1999), de la infraestructura de la estación y de la iluminación.

El *control formal* se logra gracias a la presencia de guardias de seguridad, de policías o de cámaras de vigilancia situadas en los vehículos o en las paradas. Por su parte, el *control informal* se refiere a la presencia de testigos, que desincentiva al agresor potencial de cometer un acto malicioso y ayuda igualmente a reducir el sentimiento de inseguridad. Puede llevarse a cabo a través de los demás usuarios y cambiar de manera considerable a lo largo del día: de hecho, los mismos lugares pueden tener gran afluencia de gente durante las horas de punta y estar desiertas por la noche. El control informal también se puede lograr a través de la presencia de comerciantes o transeúntes.

La vigilancia también depende de la *infraestructura de la estación* del medio de transporte, por ejemplo de la presencia de rincones y lugares para esconderse o de una visibilidad limitada. Un estudio llevado a cabo en el metro de Los Ángeles permitió identificar que las estaciones elevadas tienen menos visibilidad, razón por la cual son blancos más fáciles de delitos, y en ellas se producen más delitos contra la persona cuando en la estación faltan posibilidades de vigilancia, en concreto en los andenes y escaleras (Loukaitou-Sideris et al., 2002).

Por último, la *iluminación* parece influir en la delincuencia (Ceccato et al., 2013). Un estudio llevado a cabo en el Reino Unido puso de manifiesto que los lugares con poca luz aumentan el sentimiento de inseguridad (Crime Concern, 2004).

Muestra fehaciente de ello es el metro de Washington, en el que, al contrario de lo que se observa generalmente, la delincuencia en los transportes no varía en función de los barrios por los que pasan (Lavigne, 1997 (Ceccato et al., 2013). La infraestructura de este metro tiene la particularidad de haber sido diseñada con la ayuda de jefes de policía, quienes han tratado de construir estaciones con una excelente visibilidad. Las evaluaciones muestran que las tasas de delincuencia son más bajas que en la mayoría de los

metros del mundo (Lavigne, 1996; Piza et al., 2003) y que en otros lugares de la misma ciudad (de Greiff et al., 2015).

En segundo lugar, la **gestión de los espacios de transporte** influye en la delincuencia y el sentimiento de inseguridad. De hecho, la *teoría de las ventanas rotas* de los autores J.O. Wilson y G. Kelling, presentada en 1982, dice que un espacio deteriorado a causa del vandalismo y dejado en ese estado influye en el aumento de la delincuencia en general, como en los robos y agresiones (Roché, 2000). Hay estudios que han demostrado que esta teoría también se aplica en los transportes, especialmente en presencia de comportamientos incívicos, como tirar basura, la embriaguez y los grafitis (Loukaitou-Sideris, 1999).

### Características particulares de los transportes públicos

La arquitectura de los transportes públicos y el hecho de que sean espacios en movimiento influyen en la delincuencia que en ellos tiene lugar.

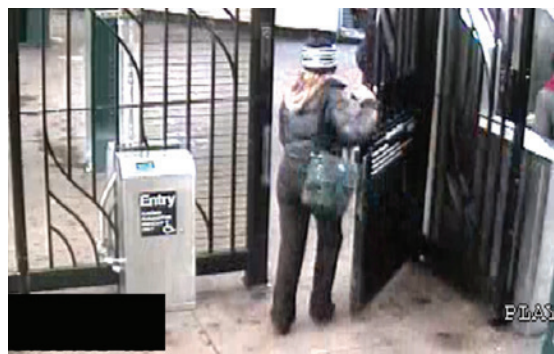
Cada vehículo de transporte tiene una arquitectura particular, que plantea problemas diferentes. Por ejemplo, la arquitectura de los autobuses pone a menudo a los conductores en una situación de riesgo, e impide que puedan escapar (Cahute, 2012). Esta vulnerabilidad es aún mayor debido a su cercanía a los pasajeros y cuando tienen que manipular dinero (Couto et al 2009; Essenberg 2003; Kompier & DiMartino 1995; Moore 2010; Morgan & Smith 2006 en (Lincoln & Yolande Huntingdon, 2013).

Una característica adicional del transporte es que se trata de un espacio en movimiento. La víctima y el autor de un acto delictivo no necesariamente se suben en la misma parada y van al mismo destino. Ese hecho puede complicar el estudio del fenómeno, especialmente para el estudio de los perfiles de las víctimas en relación con su medio.

Del mismo modo, el transporte puede ser tanto el objeto de una agresión como la forma de huir, máxime cuando la intervención de la policía, sobre todo en los autobuses, puede ser difícil o incluso peligrosa, debido al reducido espacio y al riesgo de que se produzcan daños colaterales (Paes-Machado & Levenstein, 2004). Por otra parte, la delincuencia en los autobuses puede causar la pérdida de control del vehículo y afectar así a otros usuarios de la carretera.

Por último, algunas formas de delincuencia están intrínsecamente ligadas a las peculiaridades de los transportes y a sus funciones. Tal es el caso, por ejemplo, del fraude y el terrorismo.

Figura 4.10 El fraude en el metro de Nueva York



Fuente: TRB Publications (2010)

El fraude, es decir, el que el viajero ingrese sin pagar, está especialmente vinculado a las infraestructuras de transporte. En el caso del metro, por ejemplo, las puertas de torniquetes pueden quedarse abiertas, permitiendo que las personas se cuelen sin pagar. En el sistema de autobuses de TransMilenio en Bogotá, unas puertas de cristal separan a los viajeros que esperan en el andén antes de poder subirse al autobús. Algunas personas logran abrir las puertas desde el exterior y entrar sin pagar. Finalmente, en el bus, algunos pasajeros pueden beneficiarse de la apertura de las puertas traseras para entrar ilícitamente.

Las peculiaridades de los sistemas de transporte público también los convierten en blancos prioritarios de ataques terroristas: en ellos se junta una gran cantidad de personas, pasan por los puntos neurálgicos de la ciudad (Hess, 2006) y resulta demasiado costoso en tiempo y dinero instaurar controles sistemáticos de los puntos de entrada en los transportes (Nascu, 2009). Los atentados pueden causar un daño enorme y un gran pánico, los elementos esenciales de los ataques terroristas (Nascu, 2009).

### b) Los transportes públicos urbanos como entornos sociales

A pesar de que los transportes públicos se ven influidos por el entorno social que los rodea, también representan un entorno social particular. Reúnen a personas social y demográficamente dispares (Cozens, Neale, Whitaker, & Hillier, 2003), una heterogeneidad que se encuentra en pocos espacios de la ciudad. Por otra parte, durante las horas de punta, son uno de los espacios con mayor densidad de población de la ciudad, algo que de por sí provoca problemas específicos. En el caso del metro, por ejemplo, el hecho de que este medio de transporte sea subterráneo y que el espacio sea limitado tiende a causar ansiedad a los pasajeros (Lopez, 1996). Por el contrario, durante las horas valle, los transportes públicos pueden ser un

espacio de aislamiento para las personas, mientras esperan solas en las paradas de bus o viajan en un vagón vacío. A su vez, esta situación expone a las personas a otras fuentes de vulnerabilidad, como la delincuencia violenta, que tiene lugar a menudo durante la noche, a salvo de las miradas indiscretas de los posibles testigos.

El perfil de los agentes de transporte también es particular, pues combina una labor de control con un escaso poder coercitivo (Bruser & Kalinowski, 2008). Especialmente en el caso de los conductores de taxi, el tener dinero, el trabajo individual, la cercanía al pasajero y la huida fácil representan importantes factores de riesgo (Commission sur le transport et les travaux publics, 2014b).

En conclusión, los factores de riesgo de la delincuencia en los transportes son tanto factores urbanos como factores particulares de su propio entorno. Aunque las tendencias en materia de delincuencia y de sentimiento de inseguridad varían en distintos lugares del mundo, los factores de riesgo son muy similares.

## Prevenir la delincuencia en los transportes públicos urbanos

### Integrar la prevención en lo urbano: la importancia de las alianzas

Tal como se ha visto en este capítulo, la delincuencia en los transportes urbanos no puede entenderse sin analizar su contexto social y su entorno: la ciudad. Lo mismo sucede con su prevención, en que la empresa de transportes por sí sola no puede resolver la cuestión de la delincuencia y del sentimiento de inseguridad. Por ello, se necesitan alianzas multisectoriales, cuyo valor radica en permitir que instituciones diferentes de sectores diversos de una sociedad alcancen objetivos comunes —en el caso que nos ocupa, la seguridad en los transportes— a través de una acción coordinada.

#### a) Concepción y adopción participativas de medidas de prevención

Es importante contar con la participación de actores claves desde la concepción de las estrategias de prevención. Los usuarios deben sentirse identificados y representados por las iniciativas que se vayan a implementar. Esto le otorgará legitimidad y adecuación a las distintas realidades vividas a los programas de prevención. Además, permitirá una construcción conjunta de la seguridad entre todos los actores interesados.

Es necesario que las diferentes comunidades de interés participen en el diagnóstico de seguridad, el cual servirá de base para el desarrollo de las iniciativas de prevención. En efecto, las realidades de los diferentes grupos son diferentes. A la hora de crear proyectos de prevención de la delincuencia contra las mujeres, es importante que el diagnóstico tenga en cuenta sus impresiones. Tal es el caso de las caminatas exploratorias llevadas a cabo por grupos de mujeres, que permiten identificar los factores que les causan ansiedad a ellas y no necesariamente a los hombres. Un estudio muestra que la naturaleza de los temores es diferente: los hombres tienen más miedo de los grupos grandes y las mujeres temen a los individuos aislados y las agresiones sexuales (Smith, 2008).

#### b) Alianzas para implementar las iniciativas de prevención

Como se dijo anteriormente, la delincuencia en los transportes puede tener lugar en diferentes momentos: entre el punto de salida o de llegada y la parada, en la parada y en el vehículo. Cada uno de esos espacios tiene implicaciones particulares en materia de prevención y requiere la formación de alianzas para prevenir los fenómenos delictivos, puesto que ningún actor tiene un control total sobre un espacio.

Los delitos pueden producirse en el **camino que va de una estación de transporte público al lugar de destino**, especialmente por la noche y en lugares aislados. Sin embargo, ese espacio está fuera del control de la empresa de transporte, ya que es una vía pública. Por ello, es necesario aunar esfuerzos con otros actores. Una forma de lograr esa colaboración es poner en práctica *contratos locales de seguridad*. Se trata de una iniciativa especialmente extendida en Francia, cuyo objetivo es «crear una colaboración entre los representantes del Estado, las autoridades locales y las compañías de transporte en la lucha contra la inseguridad» (UTP, 2014), es decir, implicar a los principales actores implicados en el territorio. Estos contratos suelen contener los siguientes componentes: la delimitación del territorio, la elaboración de un diagnóstico local, el establecimiento de un plan de acción, un método (objetivos, herramientas...) y un seguimiento (Alvarez, Bezzoni, & Sanfaçon, 2006). El tema de los contratos locales de seguridad se trata más en detalle en la contribución de Marco Calaresu.

Las iniciativas de prevención de la delincuencia y del sentimiento de inseguridad en las **estaciones** también requieren una colaboración efectiva entre distintos actores. Por ejemplo, la presencia de las fuerzas de seguridad puede ser necesaria para establecer un plan de seguridad conjunto con la empresa de transporte (Malyska & Rudolph, 2012).

Las alianzas también ayudan a integrar en los programas de prevención a las personas que causan una sensación de inseguridad. Por ejemplo, se puede culpar a la presencia de jóvenes del deterioro de las instalaciones, en particular debido a los grafitis. En Jemeppe, Bélgica, se encomendó a un grupo de jóvenes en busca de un espacio para la expresión artística la responsabilidad de revitalizar una estación. Se llevaron a cabo reuniones con usuarios, conductores y agentes de policía para llegar a un consenso sobre la creación de un fresco-grafiti. A raíz de esta iniciativa, el vandalismo disminuyó de manera drástica (Michel & Albers, 2006).

En el mismo sentido, las estaciones suelen ser centros de atracción para las personas que sufren exclusión social: la presencia de personas sin hogar o de consumidores de drogas puede verse como un factor que contribuye a generar una sensación de inseguridad. En consecuencia, eso supone una excelente oportunidad de colaboración entre la empresa de transporte y los servicios sociales con el fin de redirigir a esos individuos hacia programas de rehabilitación.

Lo mismo sucede con la prevención de la delincuencia y del sentimiento de inseguridad en los **vehículos**. Por ejemplo, un problema común es el acoso a las mujeres en los vehículos de los transportes públicos. Un elemento fundamental para evitar esta situación es educar a los viajeros y a la población en general sobre el tema del acoso sexual y sobre el hecho de que esta práctica es socialmente inaceptable. En El Cairo, Egipto, ONU Mujeres creó con el apoyo de algunas ONG obras de teatro en el metro con el fin de sensibilizar a los pasajeros. Los actores reconstituían auténticos episodios de acoso sexual sin informar a los pasajeros de que se trataba de una puesta en escena (ONU Mujeres, 2013).

Estas campañas educativas también se pueden llevar a cabo en las instalaciones de transporte, para lo cual las escuelas pueden ser un socio clave. En Montreal, la empresa de transporte lanzó una campaña pidiendo a los directores de las escuelas que sensibilizaran a los alumnos sobre la importancia de respetar las normas de seguridad y les pidieron que transmitieran el mensaje a sus padres (AMT, 2010).

Además, algunos problemas con que se enfrentan los operadores de transporte son comunes y ciertas empresas de transporte deciden aliarse con el fin de hacerles frente. Este es el caso de la SNCF, que es miembro de un club interempresarial formado por unas cincuenta empresas e instituciones públicas sobre los comportamientos incívicos. Estas reuniones permiten el intercambio de experiencias, de comentarios sobre sus acciones y la búsqueda conjunta de soluciones (SNCF, 2013).

En conclusión, la prevención de la delincuencia en los transportes públicos no puede pensarse de manera aislada y debe integrar a todos los actores involucrados: viajeros, operadores de transporte, agentes comunitarios y gobiernos locales, entre otros. De hecho, la delincuencia en los transportes es, al menos en parte, una prolongación de los fenómenos urbanos, lo que implica que es necesario pensar en su prevención desde el continuo de la prevención de la delincuencia en la ciudad.

## Normas, reglas y estrategias de prevención de la delincuencia en los transportes públicos en el mundo

Esta sección pretende identificar, por un lado, las normas y reglas desarrolladas a nivel internacional para ayudar en la implementación de medidas de prevención de la delincuencia en los transportes públicos, y por otro lado las estrategias nacionales o locales de prevención y sus características.

### a) Normas y reglas

A **nivel mundial**, la organización no gubernamental Unión Internacional de Transportes Públicos (International Association of Public Transport) se centra en la promoción del transporte público sostenible en las zonas urbanas de todo el mundo. La organización cuenta con un comité especial de seguridad (Security Commission) que examina, evalúa y promueve enfoques innovadores con el fin de mejorar la seguridad en los transportes (UITP, 2014a). Por ejemplo, en su decimocuarta reunión, la Comisión trató del robo de metales, al tiempo que escogió buenas prácticas y emitió recomendaciones para su prevención (UIC, 2012).

Existen asimismo otras organizaciones de carácter más sectorial, como la Unión Internacional de Ferrocarriles (International Union of Railways), uno de cuyos mandatos es la promoción de la seguridad. Entre sus intereses consta el intercambio entre sus miembros de conocimientos, buenas prácticas, políticas de seguridad y estadísticas (Colliard, Bonneau, Pires, & Papillault, 2014).

A nivel mundial, no hay normas internacionales para la prevención de la delincuencia en los transportes públicos (Soehnchen, 2016). Al respecto, la UITP se opone a cualquier regulación o normalización obligatoria habida cuenta de que la diversidad de amenazas, entornos, la organización e infraestructuras locales requiere soluciones diversas y adaptadas (UITP-EuroTeam, 2011). En contrapartida, promueve el intercambio de buenas prácticas entre las partes (Soehnchen, 2016).

A nivel regional, específicamente en Europa, se han tomado medidas para estandarizar los enfoques en materia de prevención de la delincuencia en los transportes. El proyecto SECUR-ED (Secured Urban Transport – European Demonstration) es uno de los más importantes de los últimos años. Se trata de un proyecto de 42 meses de duración (de marzo de 2011 a septiembre de 2014), que reunió a 41 socios de 13 países. Su objetivo era proporcionar herramientas para mejorar la seguridad (desde delitos menores hasta amenazas terroristas) en los transportes públicos, adaptadas a los transportes de las ciudades europeas medianas y grandes. El proyecto SECUR-ED se basó en mejores prácticas y comprendió soluciones modulares que han sido validadas mediante actuaciones en cuatro grandes ciudades (Madrid, París, Milán y Berlín) y seis ciudades de tamaño medio (Bucarest, Bruselas, Lisboa, Izmir, Bilbao y Bergen).

El proyecto ha contribuido a elaborar un glosario para estandarizar el uso de los términos de seguridad en los transportes en Europa, *Public transport security terminology & definitions*<sup>6</sup>, que define términos como «mejores prácticas», «CPTED» o «terrorismo». Sin embargo, el componente de prevención es limitado.

Otra iniciativa para coordinar las respuestas de los operadores de toda Europa es el proyecto COUNTERACT, que pretende abordar el problema del terrorismo. Ha llevado a cabo una revisión de las políticas, metodologías, procedimientos y tecnologías existentes con el fin de identificar las mejores prácticas y elaborar directrices para los operadores (UITP, 2006).

### b) Estrategias nacionales y locales

En algunos casos existen también, a nivel nacional, estrategias de prevención de la delincuencia en los transportes. Francia, por ejemplo, ha promulgado varias leyes en la materia, inscritas en su mayoría en el código de transporte, en la sección de «Seguridad de los transportes» (Legifrance, n.d.). También cuenta con una política de prevención de la delincuencia que comprende una sección sobre los transportes. Además, cuenta con una misión permanente de evaluación de la política de prevención de la delincuencia, que emite recomendaciones para mejorar las políticas públicas en los transportes públicos. Entre sus cometidos, la institución recomienda formas de efectuar un diagnóstico, por ejemplo fomentando la creación de observatorios locales, el análisis local, incluyendo el estudio del sentimiento de inseguridad; determina las prácticas eficaces, como la mediación; y hace hincapié en la colaboración entre los actores implicados en la prevención, incluidos los viajeros (Chabrol, Mecheri, Ingall-Montagnier, Deschamps, & Laffargue, 2013).

En Estados Unidos, la Asociación Americana de Transporte Público tiene como objetivo mejorar la seguridad en los transportes públicos mediante la promoción de medidas, a través de la innovación y el intercambio de información (APTA, n.d.). También ha desarrollado normas sobre la prevención del delito a través del entorno construido (CPTED) para las infraestructuras de transporte.

Algunos departamentos y ciertas ciudades adoptan políticas públicas de prevención de la delincuencia en los transportes. Estas políticas pueden integrarse en las políticas de prevención de la delincuencia en general o ser específicas para uno o varios medios de transporte. En Francia, por ejemplo, el Plan Departamental de Prevención de la Delincuencia del Norte 2013-2017 trata de la prevención de la delincuencia en los transportes como una parte de la delincuencia en general, mientras que en Stuttgart, Alemania, hay un plan de seguridad específico para los trenes de cercanías (Schairer, Schöb, & Schwarz, 2010).

En Londres se ha desarrollado un plan de seguridad comunitario para el transporte y los desplazamientos en el marco de la estrategia adoptada por el alcalde para mejorar la seguridad del transporte<sup>7</sup>. Este plan forma parte de un marco más amplio para mejorar la seguridad en la ciudad, pero se centra principalmente en la red de transportes. El modelo sobre el que se basa es el enfoque de resolución de problemas. En otras palabras, su objetivo es promover la identificación de las causas de la delincuencia y la inseguridad y la forma de evitarlas. Este enfoque implica un diagnóstico anual para analizar los problemas que afectan a los habitantes de Londres y así poder canalizar los recursos de una manera eficaz. El plan de seguridad comunitaria incluye asimismo una evaluación de las acciones llevadas a cabo mediante indicadores preestablecidos a través del modelo Compstat, introducido inicialmente en Nueva York.

Con ese plan se hizo hincapié en la notable importancia de las asociaciones. Por ejemplo, desde 1998, los planes de seguridad comunitaria son obligatorios en virtud de la *Crime and Disorder Act*, que defiende la cooperación de las autoridades de los distritos con los asociados con el fin de reducir la delincuencia y los comportamientos antisociales. La estrecha colaboración entre las autoridades de transporte y tales asociaciones para la reducción de la delincuencia y el desorden en Londres garantiza la seguridad durante todo el trayecto, de puerta a puerta (Transport for London, 2009).

La contribución sobre el municipio de Bogotá al final de este capítulo describe también el desarrollo de una política de prevención de la delincuencia en los transportes públicos de la ciudad.

## Enfoques para la prevención de la delincuencia y el sentimiento de inseguridad en los transportes públicos urbanos

### a) Presentación de los enfoques

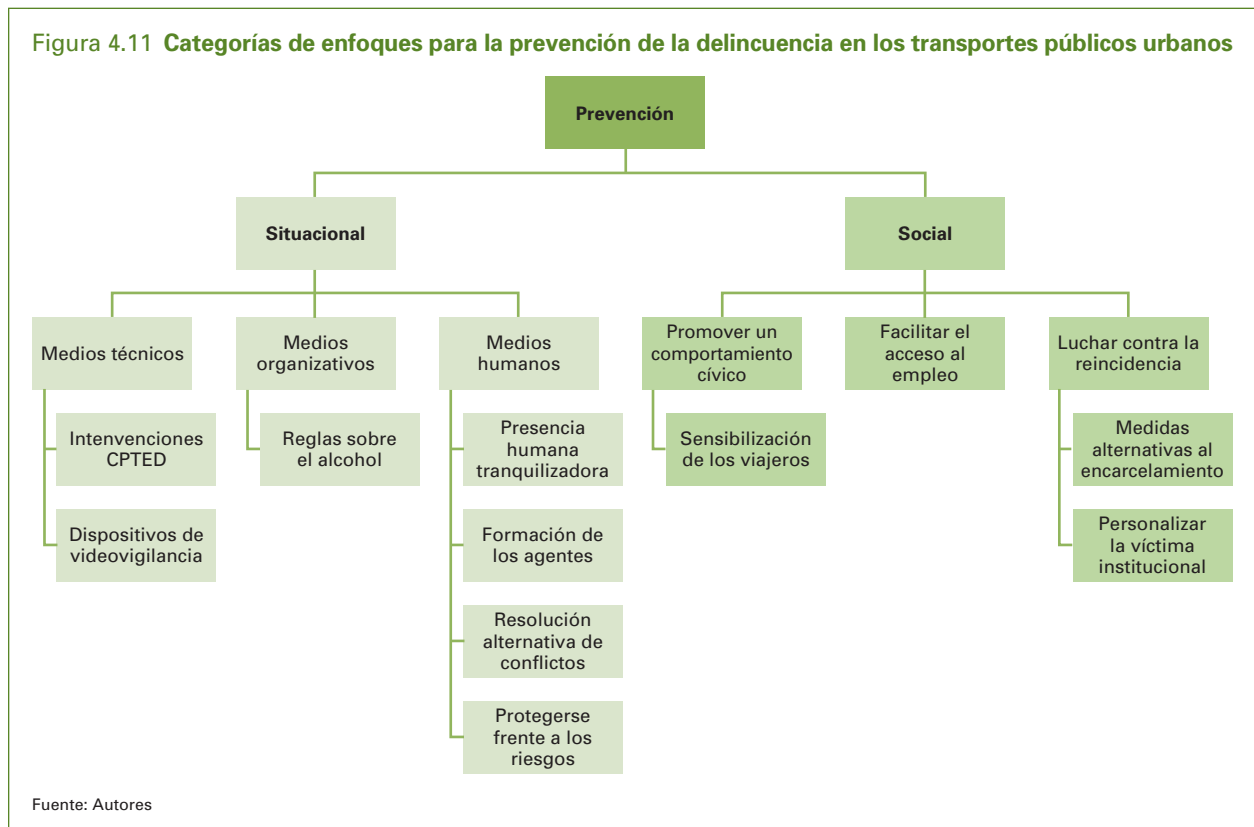
Mediante una revisión de la literatura, se han identificado diferentes categorías de enfoques para prevenir la delincuencia en los transportes públicos, que se resumen en el siguiente cuadro. Las secciones siguientes tratarán con más detalle algunas categorías de prevención, y se presentarán ejemplos para ilustrar la estrecha relación existente entre la delincuencia y el sentimiento de inseguridad en los transportes públicos urbanos y en la ciudad, y la forma en que la prevención aborda esos dos aspectos.

La prevención de la delincuencia en los transportes públicos se lleva a cabo principalmente a través de dos enfoques: la reducción de las oportunidades para cometer un acto delictivo (la prevención situacional) y la reducción de los motivos socioeconómicos y la sensibilización con miras a modificar las conductas (la prevención social).

La **prevención situacional** contribuye a prevenir la delincuencia en los transportes de diferentes maneras:

- *La planificación del entorno construido* (CPTED) permite disminuir las oportunidades para la comisión de un delito sin ser capturado, como la presencia de lugares para esconderse, las posibilidades de fuga, etc.
- Los dispositivos de videovigilancia son un aspecto particular de la CPTED, pero los trataremos por separado debido a su auge actual.
- Los medios organizativos, en especial para mantener limpio el espacio y evitar su degradación, y reglas específicas, tales como la prohibición del consumo de alcohol en los medios de transporte público para reducir los comportamientos agresivos.
- *La presencia de testigos*, ya sea mediante el control formal (policía, guardias de seguridad) o informal (transeúntes, comerciantes, otros viajeros), permite que se dé una vigilancia (guardias).
- Los *agentes también pueden recibir una formación* para que puedan intervenir antes de que la situación se deteriore, por ejemplo, usando *medios de resolución alternativa de conflictos*. Estos métodos también pueden ser aplicados por mediadores especializados o por individuos formados específicamente para esta tarea.
- Por último, algunas campañas informan a los viajeros sobre la forma de *protegerse contra los riesgos* al usar los transportes públicos, por ejemplo aconsejándoles que eviten mostrar sus objetos de valor para evitar los robos.

Figura 4.11 Categorías de enfoques para la prevención de la delincuencia en los transportes públicos urbanos



La **prevención social** incluye *campañas de sensibilización* para incentivar a los usuarios del transporte a seguir una conducta ciudadana y respetuosa hacia los demás.

La prevención social también permite trabajar sobre las causas profundas de la delincuencia, las condiciones sociales o económicas difíciles que puedan ser motivo de que una persona cometa delitos. La empresa de transporte, como tal, puede desempeñar un doble papel: *facilitar el acceso al empleo* y *prestar asistencia a las poblaciones vulnerables* que buscan refugio en las instalaciones de transporte.

La prevención social también ayuda a *prevenir la reincidencia*, en particular mediante medidas alternativas al encarcelamiento que permitan a los delincuentes tomar consciencia del alcance de sus actos y revisarlos.

## b) Las intervenciones situacionales

### Las intervenciones CPTED

Las intervenciones CPTED en los transportes pueden concentrarse en aumentar la visibilidad a la hora de diseñar las infraestructuras de transporte o en mejorar la iluminación. También pueden prever el uso de materiales más fuertes que puedan resistir al vandalismo o barreras físicas de protección para evitar las agresiones, como ventanas de protección para los conductores de autobús o los taxistas.

Habida cuenta de que los transportes forman parte del entorno urbano, las intervenciones de CPTED deben pensarse de manera integral y continua entre estos dos espacios. A modo de ejemplo, el proyecto australiano «Safe Women» (Mujeres Seguras) promueve el diseño de espacios públicos seguros con el fin de eliminar las posibilidades de que se produzcan agresiones sexuales. Entre tales medidas se cuentan el proporcionar una vía peatonal a lo largo de las principales vías de acceso a los transportes, que esté bien iluminada y equipada con dispositivos de emergencia, y velar por que las calles estén bien iluminadas tanto en el centro de la ciudad, como en los barrios residenciales (ONU Mujeres, n.d.). Este ejemplo ilustra el hecho de que la empresa de transporte no puede por sí sola resolver la cuestión de la inseguridad de los viajeros y de la delincuencia a que se exponen al ir al medio de transporte y requiere una alianza sólida con el municipio y estrategias integradas.

También pueden idearse intervenciones específicas de CPTED en las paradas de los transportes. Como vimos antes, ciertas actividades comerciales y tipos de ordenación urbana alrededor de las estaciones

aumentan la delincuencia. En consecuencia, a la hora de instalar paradas es esencial que la ciudad tenga en cuenta la ordenación urbana circundante.

### La mediación social

La mediación social la realizan agentes presentes en los vehículos, en las estaciones o en las proximidades de las instalaciones de transporte. Se acercan a los usuarios, intervienen mediante un diálogo de conciliación cuando un conflicto empieza a escalar, son una presencia tranquilizadora y tratan de desincentivar las conductas antisociales. La mediación social es un enfoque de prevención situacional, pues evita el deterioro de la situación y, de este modo, la oportunidad de que se cometa un delito.

El modelo de contratación de mediadores también puede permitir crear vínculos entre problemas de la ciudad y la seguridad en los transportes. En Francia, por ejemplo, la asociación contrata a mediadores entre los parados, lo cual, por un lado, reduce la inseguridad en los transportes y, además, ayuda a las personas a reposicionarse en el mercado laboral (PROMEVIL, n.d.).

Según una evaluación reciente del Ministerio de Medio Ambiente, Energía y Mar de Francia, la mediación tiene impactos positivos visibles, tales como: un efecto disuasorio en la comisión de actos transgresores, la reducción del fraude y la disminución del sentimiento de inseguridad entre los viajeros, entre otros (Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, 2016).

## c) Las intervenciones sociales

### Las campañas de sensibilización

Las campañas de sensibilización son un ejemplo de este fenómeno. Parten de la premisa de que existe una cierta aceptación social de algunos comportamientos delictivos, algo que debe ser cambiado.

Por lo tanto, las campañas de sensibilización tienen una virtud educativa. En materia de prevención en los transportes, las que hemos identificado con mayor frecuencia se pueden agrupar en las siguientes categorías: la prevención del acoso contra las mujeres, la prevención de conductas no cívicas, la promoción de las normas de seguridad y, finalmente, la prevención del terrorismo.

Las campañas para **prevenir el acoso contra las mujeres** generalmente persiguen un doble objetivo (aunque no todas las campañas tengan en cuenta

#### Recuadro 4.4 La videovigilancia

La videovigilancia es una herramienta de CPTED que ha cobrado fuerza en los últimos años. Por ejemplo, el valor de las cámaras de vigilancia en las estaciones de tren de Chicago asciende a 26 millones de dólares (Rossi & Golab, 2013).

La videovigilancia tiene tres funciones en materia de prevención de la delincuencia. En primer lugar, permite a las autoridades **reaccionar rápidamente**. Tal es el caso de la iniciativa PräViteS en Alemania. Se instalan en los autobuses cámaras de vigilancia y, cuando se produce una agresión, una sala de control recibe las imágenes en directo y se informa al policía sobre el hecho, con información exacta acerca del lugar de la agresión para que pueda intervenir rápidamente. Así, la intervención policial puede impedir que el atacante culmine su acto (EVA-Académie européenne pour un transport respectueux de l'environnement gGmbH, 2012).

En segundo lugar, puede **desalentar** a un agresor potencial de cometer un crimen. En este caso, las cámaras están indicadas, para reforzar la probabilidad de ser capturado.

En tercer lugar, las cámaras pueden servir para **reducir el sentimiento de inseguridad** de los pasajeros y del personal.

Aunque la videovigilancia sea un método en boga en los transportes públicos, su eficacia en materia de prevención no parece reflejarse en los estudios científicos. Un metaanálisis llevado a cabo en 2008 a partir de 44 estudios de distintos países mostró que la presencia de cámaras de seguridad no tenía un impacto significativo sobre la reducción de la delincuencia en los transportes (Farrington, 2008). De hecho, diversos estudios han mostrado que los agresores potenciales no se ven influidos por el efecto disuasorio de las cámaras (Rossi & Golab, 2013) y Commission sur le transport et les travaux publics, 2014).

Otros estudios han puesto de manifiesto algunos efectos limitados. Por ejemplo, en la región de Île-de-France, en los alrededores de París, se registró un descenso de la delincuencia en una línea de autobús (algo que no sucedió en el metro, en los trenes de cercanías del RER y de la SNCF, en los autobuses de la compañía pública RATP y en los autobuses privados;(Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France, 2004). Por otra parte, David Bradford, director ejecutivo del Centro de Seguridad Pública de la Universidad del Noroeste, en Estados Unidos, dice que ciertas investigaciones recientes muestran que, cuando las cámaras forman parte de una estrategia más global, tienen efectos positivos (Rossi & Golab, 2013).

En cambio, ciertos estudios muestran que estas permiten reducir el sentimiento de inseguridad, lo cual, en ciertos casos, se cree que tiene repercusiones positivas y, en otros, negativas. Por ejemplo, en la región de Île-de-France, un estudio demostró que el sentimiento de inseguridad de los agentes tendía a disminuir, se sentían menos expuestos y «más preparados para impedir la violencia cuando se producían conflictos y agresiones, entablar contacto con los viajeros y constituían un elemento importante de la continuidad del servicio»(Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France, 2004).

A la inversa, James Moore, director del programa de ingeniería de transporte de la Universidad de Carolina del Sur, indica que las cámaras de seguridad pueden crear una falsa sensación de seguridad, haciendo creer a los viajeros que podrán recibir ayuda rápidamente, con lo que tenderían a estar menos atentos y, por tanto, ser un blanco más fácil (Rossi & Golab, 2013).

En consecuencia, pese a la atención que se ha concedido en los últimos tiempos a las cámaras de vigilancia, algunas instituciones están empezando a distanciarse de tales medios para fines de prevención. Tal fue el caso del Comité de Seguimiento y Evaluación de la Política de Prevención y Seguridad en los Transportes Públicos de Île-de-France, que reconoce que su impacto es limitado y que hay que cuestionar esta prioridad para redistribuir recursos hacia iniciativas que se centren más en la prevención (Lafont & Kalfon, 2015, p. 55).

ambos objetivos). En primer lugar, se trata de *estigmatizar el acoso*, en otras palabras, de hacer tomar conciencia a los viajeros y al personal que los comportamientos inadecuados no deben normalizarse bajo ningún concepto. En este sentido, como se indicó anteriormente, las iniciativas llevadas a cabo en el ámbito de los transportes y en el resto de la ciudad se refuerzan mutuamente.

Las campañas se pueden hacer mediante carteles, este fue el caso en Argentina de la campaña «No queremos ese apoyo». Esta mostraba a un hombre apoyado indebidamente contra una mujer (Red Mujer, 2008). Estas campañas también se pueden hacer a través de representaciones, como se citó antes sobre el caso de El Cairo.

En segundo lugar, su objetivo también es *proporcionar información* sobre las formas de reaccionar. Estas campañas se pueden dirigir a las víctimas, los autores y los testigos. Una reciente campaña llevada a cabo en Francia en el marco del plan nacional contra el acoso sexual y la violencia de género en los transportes públicos, busca precisamente informar a las víctimas de sus derechos, presentar a los autores las consecuencias legales y la gravedad de sus actos e informar a los testigos cómo pueden reaccionar para ayudar a las víctimas (Ministère de la Famille, de l'enfance et des droits des femmes, 2015).

Además, estas campañas suelen alentar a denunciar los abusos, ofreciendo números de teléfono para tal fin. A través de este método, la campaña «Frótate contra mí y te denunciaré» (*Rub against me and I'll expose you*), llevada a cabo en Boston, Estados Unidos, condujo a un aumento del 85% de las detenciones tras un año de campaña (Guha, 2009).

Las campañas también pueden intentar **prevenir los comportamientos incívicos**, como las conductas perturbadoras, las groserías o arrojar basura en las

estaciones. Al igual que en el caso de las campañas para las mujeres, pueden hacerse colocando carteles o mediante obras de teatro. En Île-de-France, por ejemplo, la campaña «Comportémons civiquement en toda la línea» consiste en carteles que comparan a personas que se comportan inadecuadamente con animales, ridiculizándolos (RATP, 2011).

En Bruselas, Bélgica, se adoptó un enfoque diferente. Un grupo de payasos intervienen en el metro recreando situaciones que se viven cotidianamente: los problemas de agresividad, indiferencia, suciedad y vandalismo, entre otros. Las escenas cómicas se representan en los vagones del metro, en los andenes o en otros lugares de la estación (Franca, Mathieu, & Dorzee, 2006).

Las campañas pueden también **animar a los usuarios a cumplir las normas de seguridad**. Esta iniciativa puede llevarse a cabo dentro de los transportes, pero también se puede realizar en otros espacios de la ciudad. En Montreal, en el ejemplo citado anteriormente, se utilizaban las escuelas para sensibilizar a los alumnos y a sus padres sobre las normas de seguridad que había que respetar durante los viajes en tren (AMT, 2010).

Por último, las campañas pueden incentivar a los usuarios de los transportes públicos a **denunciar los actos potencialmente relacionados con el terrorismo**. Tal es el caso de la campaña «Si ves algo, di algo» (*if you see something, say something*), llevada a cabo en los Estados Unidos. Esta campaña se difunde a través de carteles y de la televisión la radio y ofrece un número de teléfono para animar a las personas a informar al gobierno de las actividades sospechosas.

Figura 4.12 Campaña «No queremos tu apoyo»



Fuente: Red Mujer (2008)

Figura 4.13 Campaña «Comportémons civiquement en toda la línea» (Quien empuja subiéndose la metro no llegará más rápido)



Fuente: RATP (2011)

Todos los problemas evocados en estas campañas van más allá del marco de los transportes y se enmarcan en el entorno urbano. El acoso a las mujeres es un problema arraigado en la sociedad y su solución requiere un cambio de actitud tanto de los hombres como de las mujeres. Lo mismo sucede con los actos incívicos, que reflejan rupturas de los códigos de conducta y una falta de respeto entre las personas y hacia la ciudad en general. En cuanto a los atentados terroristas, si tienen lugar en los transportes, su impacto es mucho más amplio. En consecuencia, las campañas de sensibilización en los transportes públicos tienen un impacto que van más allá de estos, con lo que este espacio permite tratar problemas profundamente arraigados en la ciudad en general. Sin embargo, para que sea eficaz, su mensaje debe reflejarse también en otros espacios de la ciudad, es decir, debe transmitirse mediante intervenciones integradas y multisectoriales.

### Facilitar el acceso al empleo

Como se mencionó anteriormente, las empresas de transporte público pueden facilitar el acceso al empleo, por ejemplo mediante contratos de mediadores sociales. Otro ejemplo de este enfoque es el caso ya mencionado de Toulouse, Francia. La iniciativa llamada «prevención en los barrios» considera el trabajo en las estaciones de los medios de transporte como «un apoyo interesante para la integración profesional de los vecinos de las zonas desfavorecidas». La empresa de transporte firmó un contrato con una empresa de empleo, que contrataba a vecinos. Por su parte, el Estado subvencionada a la compañía por su «papel en la inserción de personas en dificultad». Así, el eje de intervención es doble: por un lado, el empleo como agente de mantenimiento de un vecino del barrio desincentiva a los posibles vándalos a pasar al acto por conocer personalmente a ese empleado del metro. Por otra parte, un grupo de trabajo de «prevención en los barrios» crea relaciones entre los vecinos del barrio y los empleados del metro, lo cual aumenta la inserción profesional y disminuye los actos delictivos en los transportes públicos. La evaluación de esta medida ha demostrado que las estaciones donde tenía lugar esta intervención eran las que se mantenían en mejor estado de toda la red y que la regulación social permitió evitar la degradación («no hay que degradar lo que es nuestro») (FESU, 1993).

### Conclusión

La prevención de la delincuencia en los transportes públicos debe tener en cuenta un aspecto fundamental: se trata de un espacio con características físicas y sociales propias, a la vez que está integrado en el

espacio más amplio de la ciudad y se ve influido por sus fenómenos criminológicos. Este capítulo nos ha permitido presentar los factores de riesgo específicos a los transportes públicos así como los relacionados con su situación dentro del contexto urbano. Para que sean eficaces, los programas de prevención deben hacerse de manera integrada y continua entre esos dos espacios.

La observación de la delincuencia y del sentimiento de inseguridad en los transportes públicos urbanos permite llegar a la conclusión de que, para que una estrategia de prevención sea eficaz, debe contemplar los siguientes cinco elementos: un diagnóstico a fondo, asociaciones con todas las partes interesadas, un enfoque integrado, intervenciones con múltiples enfoques y un seguimiento y una evaluación.

El diagnóstico es una etapa fundamental y que muy a menudo se pasa por alto. La delincuencia y el sentimiento de inseguridad en los transportes son heterogéneos, afectan de manera desigual a los distintos grupos (mujeres, hombres, jóvenes, etc.) y están distribuidas de manera irregular a lo largo de la red de transporte. Por lo tanto, las medidas de prevención no pueden ser idénticas, sino que, para que sean eficaces, deben adaptarse a los diferentes contextos y a las diferentes comunidades de interés. El diagnóstico debe hacerse en dos pasos: en primer lugar se deben observar las estadísticas de la distribución de la delincuencia y el sentimiento de inseguridad en toda la red y, según los grupos, esos datos deben estar lo más desagregados y ser lo más fiables que resulte posible. En segundo lugar, sobre esa base, se deben establecer los factores de riesgo específicos de las diferentes zonas y de los distintos grupos. Los programas de prevención germinarán naturalmente de la identificación de esas fuentes de oportunidades de la delincuencia.

Dada la continuidad entre la ciudad y la red de transporte, todas las iniciativas de prevención de la delincuencia, incluyendo el diagnóstico, tanto en su concepción como en su aplicación, deben ser realizadas en colaboración entre todas las partes interesadas, incluyendo las comunidades locales.

Siguiendo esta misma lógica, el enfoque preventivo debe ser seguido e integrado entre la prevención en el medio urbano y en los transportes públicos. Por lo tanto, las medidas deben entender el contexto social de los barrios y pensar el transporte dentro del plan de ordenación del territorio, teniendo en cuenta la influencia que las construcciones de los alrededores tienen sobre la delincuencia en las estaciones y en los vehículos de transporte. Sin embargo, el enfoque preventivo debe considerar asimismo las particularidades criminogénicas y generadoras de ansiedad

de los transportes públicos urbanos. Las iniciativas de prevención en los transportes y en otros espacios urbanos, por ejemplo en los centros escolares, deben reforzarse mutuamente.

Además, las intervenciones deben incluir múltiples enfoques. Deben considerar tanto medidas situacionales, con el fin de reducir las oportunidades para la comisión de delitos, como medidas sociales, para abordar ciertas causas de la delincuencia en la raíz.

Por último, la estrategia debe ser evaluada y se ha de efectuar un seguimiento regular para medir su eficacia y adaptarla al contexto local cambiante.

## Las estaciones de tren como proveedoras de oportunidades sociales

Alessandro Radicchi<sup>8</sup>

Gianni Petiti<sup>9</sup>

Franca Lannaccio<sup>10</sup>

La estación de tren se ha considerado desde hace mucho tiempo como una «ciudad dentro de la ciudad», con un carácter propio y muchas funciones que van más allá de su principal actividad: ofrece servicios, tiendas, transporte, baños, alimentación y restaurantes, bancos, oficinas de correos, información, asistencia especial, asistencia sanitaria e incluso en algunas casos artes y entretenimiento. Y, desde el punto de vista de las relaciones humanas, es un teatro donde tienen lugar las más diversas historias: comedias, dramas, romances, tragedias, crímenes... Personas sin hogar, o personas en apuros en un sentido amplio, son clientes regulares de las grandes estaciones, atraídas por todos los servicios que prestan. De hecho, las estaciones satisfacen varias necesidades: un lugar donde quedarse, una bonita arquitectura, limpieza, seguridad, luz, calor o aire acondicionado (según el clima), comida, dinero (tanto legal como ilegal), relaciones humanas, una rutina, ayuda, solidaridad. Para quienes han perdido su hogar, su trabajo y su familia, es difícil encontrar un lugar mejor. Sin embargo, la estación de tren no es el lugar adecuado donde han de mantenerse las personas marginadas: todo el mundo tiene el derecho a pasar un cierto tiempo en la estación, pero vivir allí y dormir allí —estar atrapado allí— es otra historia. El reconocimiento por parte de todos los actores involucrados de esa simple afirmación, de que las personas sin hogar merecen mejores condiciones de vida, es el punto de partida del programa Centro de Asistencia desarrollado en las estaciones italianas.

El objetivo de este programa es proporcionar dentro de la estación un servicio social de proximidad para las personas sin hogar, con el fin de ayudarles a encontrar respuestas a sus necesidades fuera. No se trata de refugios ni de centros de acogida: son lugares donde las personas sin hogar y que sufren privaciones pueden ser asistidas y remitidas a los servicios sociales disponibles en la ciudad. Para ello, operadores sociales profesionales, que reciben una formación especial, apoyan a las personas sin hogar en su proceso de reintegración, cuyo resultado depende de dos factores: la resiliencia, que es la capacidad de las personas para recuperar fuerzas para afrontar un nuevo comienzo, y la red de servicios sociales locales, a la que se remite a los usuarios.

## Contribución

Desde el punto de vista de la organización, los 16 Centros de Asistencia actualmente existentes se basan en la cooperación entre (1) *Ferrovie dello Stato Italiane*, la empresa ferroviaria que proporciona el espacio en la estación de tren de forma gratuita (más de 11 000 metros cuadrados en total), (2) una organización del tercer sector, que presta el servicio; y (3) las autoridades locales, que proporcionan apoyo financiero o institucional.

Para *Ferrovie dello Stato Italiane*, este programa se enmarca en una acción de responsabilidad social corporativa más amplia, con vistas a regenerar parte de su gran cantidad de bienes inmuebles para un ámbito social y ambiental.

Los centros de asistencia están reunidos en una red llamada ONDS (Observatorio Estatal de la Pobreza en las Estaciones de Ferrocarril Italianas), con el apoyo de *Ferrovie dello Stato Italiane*, la Asociación Nacional de Ciudades Italianas y la Cooperativa Social Europe Consulting Onlus, que está a cargo de las operaciones. Desde la creación de los centros de asistencia, Europe Consulting Onlus ha desarrollado instrumentos avanzados de TI para mantener un registro de todas las intervenciones y crear archivos personales de todas las personas beneficiadas por el programa, lo que resultó en una plataforma web muy compleja llamada Anthology®, que en 2012 ganó el Premio Social Sodalitas. El registro de datos está regulado de manera estricta por protocolos y por la legislación de protección de datos, y se informa debidamente a todos los usuarios de esos aspectos.

Más allá del uso diario de esta información, Anthology tiene dos funciones principales. En primer lugar, mantiene un registro del desarrollo de las intervenciones sociales para cada usuario asistido, y permite que todos los operadores estén al tanto de lo que se ha hecho, evitando que se pierda tiempo en el seguimiento de las medidas, en hacer algo dos veces o en hacerlo mal.

La segunda función es proporcionar una imagen en tiempo real de la falta de vivienda en las zonas ferroviarias, con un nivel de precisión muy alto. El sistema de búsqueda de Anthology permite buscar datos de

edad, sexo, condiciones físicas y mentales, adicciones, pero también de necesidades, expectativas, condiciones de vivienda, habilidades laborales y educación, conformando una detallada descripción demográfica.

El potencial de este sistema es tan fuerte que los ayuntamientos de Roma y Nápoles —la primera y la tercera en el *ranking* de mayores ciudades italianas— lo han adoptado para gestionar la red de servicios sociales dedicada a las personas marginadas y, en el caso de la capital, también lo ha adoptado la Oficina Central de Inmigración.

El modelo de ONDS inspiró la creación de Gare Européenne et Solidarité, una red de grandes empresas ferroviarias de la Unión Europea, que se reúnen en torno a unos principios para desarrollar iniciativas sociales en las estaciones: sus miembros firmantes han integrado en sus políticas de responsabilidad social corporativa, estudios, proyectos comunes e intercambio de mejores prácticas en materia de cuestiones sociales.

Volviendo a nuestro propósito inicial, esto muestra de qué manera la estación de tren —al igual que la ciudad en su conjunto— puede ofrecer oportunidades para mejorar la calidad de vida de su población. En ese sentido, creemos que los centros de asistencia han logrado resultados destacados en cuanto a la integración de la seguridad y la solidaridad.

En primer lugar, han reunido a su alrededor a las partes interesadas de la estación para definir estrategias comunes con el fin de hacer frente a casos individuales o fenómenos. Los centros de asistencia desempeñan el papel de «referente social de la estación», en torno al cual se reúnen para cooperar empresas, instituciones públicas, organizaciones del tercer sector, la policía y las autoridades locales, cada uno dentro de su propio campo de acción, vocación y responsabilidad institucional.

Esta cooperación entre múltiples partes interesadas ha ido más allá de la cuestión de la falta de vivienda, demostrando ser muy eficaz para hacer frente asimismo a las recientes olas de inmigración. Gracias a ONDS, con la mediación del centro de asistencia, Ferrovie dello Stato Italiane, el ayuntamiento y la prefectura encontraron una solución para albergar a refugiados somalíes y eritreos, que se vieron impedidos de desplazarse hacia el norte, tras el cierre de fronteras de Austria, y quedaron atrapados en la estación romana de Tiburtina en junio de 2015. Se levantó un campamento de emergencia en una zona de aparcamiento de la estación, de conformidad con el ayuntamiento de Roma y la Cruz Roja, y se puso a disposición del ayuntamiento un edificio entero para albergar a los migrantes.

En Milán se produjo una situación de emergencia aún más grave, desde 2013 han encontrado refugio en la estación central de Milán unas 87 000 personas, en su mayoría sirios y eritreos. En este mismo caso, Ferrovie dello Stato Italiane ha puesto en marcha, con el Centro de asistencia y el ayuntamiento de Milán, un plan especial para facilitar la asistencia a quienes no se podía alojar en otro lugar, otorgándoles acceso a los servicios de la estación e identificando y protegiendo diversas zonas de espera específicas, con el apoyo de ONG.

Estas acciones fueron posibles gracias a la amplia cooperación y al trabajo en red llevado a cabo por los centros de asistencia.

Desde un punto de vista sociológico, los centros de asistencia han proporcionado pruebas científicas de que las personas marginadas no son, *per se*, una amenaza para la seguridad de las estaciones de tren. Al contrario, los datos recogidos con Anthology, muestran a miles de personas pobres que no tienen ninguna intención de dañar a los pasajeros, ni las infraestructuras. Su presencia o su comportamiento son problemáticos y deben abordarse con instrumentos sociales, los únicos que pueden ser eficaces a largo plazo. Tal evidencia corrobora las destacadas inversiones que realiza Ferrovie dello Stato Italiane para apoyar este programa, especialmente en las áreas dedicadas a actividades sociales.

Por otra parte, los centros de asistencia presentan fortalezas sociales reales en la estación, que contribuyen a crear una interacción humana positiva entre los miles de personas que allí acuden todos los días. En los últimos cuatro o cinco años, nos hemos dado cuenta de que hay una tensión creciente entre los usuarios de los servicios sociales y entre los usuarios y los ciudadanos. De hecho, hay que reportar un aumento de la intolerancia, en especial hacia los migrantes. Los ciudadanos se enfrentan aún a las consecuencias de la crisis, y ven a las grandes masas de inmigrantes como parásitos que podrían consumir los pocos recursos que quedan. Los centros de asistencia, con su trabajo cotidiano de proximidad, pueden ayudar a suavizar estas tensiones y a evitar que se conviertan en conflictos abiertos.

## ¿Es delito estar sin hogar?

Hay un relato que tiende a asociar la falta de vivienda con la criminalidad. Tenemos, por ejemplo, el título de la película de Ettore Scola *Brutti, sporchi e cattivi* (titulada en español, *Brutos, feos y malos*), como si ser malos fuera la consecuencia inevitable de ser feos y sucios. Esos son los signos visibles más comunes de las personas sin hogar, al menos en su fenotipo

clásico. Sin embargo, otro título de película puede ayudar a revertir ese estereotipo: *El ladrón de guante blanco* nos recuerda que, muy a menudo, hay que tener cuidado con aquellos que no parecen nada abatidos ni sucios. Para resumir, el sentimiento de inseguridad causado por las personas sin hogar no suele ser objetivo. Por el contrario, más bien viene de nuestro rechazo de una situación que, inconscientemente, vemos como nuestra peor pesadilla. En realidad, en el fondo, no tememos a las personas sin hogar, sino la condición de estar sin hogar.

En casi quince años de trabajo social en las estaciones de tren italianas, hemos visto que la gran mayoría de las personas marginadas que allí viven o pasan tiempo son inofensivas. Sin embargo, debido a su situación, viven constantemente al borde de la sociedad, lo que significa que tienen las mismas oportunidades de caer hacia un lado o hacia el otro. Para quienes ya no tienen nada que perder, la línea amarilla ideal que separa la zona de seguridad —donde nos comportamos legalmente— de la zona peligrosa —donde no nos comportamos así— es muy fina. Algunos de ellos pueden ser delincuentes *de pleno derecho*, incluso si no cometen ningún delito: los inmigrantes que no han logrado renovar su permiso de estancia, por haber perdido su trabajo, por ejemplo, han sobrepasado sin querer la línea amarilla y se han encontrado en el lado ilegal. Quienes han perdido su casa —por diversas razones que suelen estar muy lejos de cualquier intención delictiva— pueden terminar ocupando ilegalmente un tren, nuevamente del lado equivocado.

La diferencia entre estas personas y un carterista o un traficante de drogas salta a la vista. Y en torno a esa diferencia se ha creado el programa de centros de asistencia en las estaciones ferroviarias italianas, para aunar solidaridad y seguridad, abordando respectivamente los problemas sociales y la delincuencia.

De esta manera, este trabajo pone de manifiesto que hacer frente a un problema como la seguridad y la solidaridad en las estaciones de tren nos insta a ampliar nuestra visión y fijarnos en la ciudad, en lugar de prestar atención exclusivamente a la estación, o a los usuarios de los transportes públicos, de los trenes, en este caso.

Esa tarea es necesaria para entender el origen del sentimiento de inseguridad que domina en las estaciones y, desde otro punto de vista, afecta a las personas al entrar o solamente pensar en ellas.

Como se ha dicho en otro punto de este informe, la rápida expansión de las áreas urbanas ha llevado a un aumento de la segregación y la desigualdad, especialmente en los países en desarrollo. A su vez, estos dos factores explican el aumento de la delincuencia,

en particular de los delitos violentos. Sin embargo, las ciudades no son únicamente fuentes de problemas; también proporcionan oportunidades para mejorar la calidad de vida de su población, que no cesa de crecer. En este caso, la ciudad desempeña un papel fundamental en la prevención del delito.

Esa misma concepción se aplica a las estaciones de tren, tanto como escenas de la desigualdad y la discriminación, que como fuentes de oportunidades para la prevención del delito. Si reconocemos que la estación es parte de la ciudad, y que su función específica —recibir trenes y pasajeros— se ve sin cesar atravesada por otras funciones urbanas, podemos entender fácilmente que cuanto mayor sea la tasa de inseguridad en la ciudad (o en el barrio), más alta lo será también en la estación. En paralelo, cuanto más promueva la ciudad la calidad de vida, más se beneficiará la estación del ambiente positivo que la rodea.

## Prevención de la criminalidad en Transmilenio: la experiencia de Bogotá

Jorge Mantilla<sup>11</sup>

### Contexto y Antecedentes

Las dinámicas de concentración y de flujo poblacional constituyen uno de los mayores retos en materia de prevención de la criminalidad de la ciudad de Bogotá. En particular el Transmilenio, el sistema de buses articulados de la ciudad, moviliza cerca de 2,19 millones de personas cada día del cual se estima que el 8%, es decir, 175 mil personas evaden el pago del pasaje<sup>12</sup>. Esto ubica al sistema con un promedio de 8 pasajeros por metro cuadrado lo cual genera una aglomeración de personas que complejiza la gobernabilidad y la prevención del delito en un contexto en el que los ciudadanos conviven diariamente con filas, empujones, robos, esperas y abusos.

En este orden de ideas la administración del señor Alcalde Enrique Peñalosa encontró un Transmilenio que es considerado inseguro por parte del 86%<sup>13</sup> de los ciudadanos, lo cual, teniendo en cuenta la importancia neurálgica del sistema para el desarrollo cotidiano de la ciudad ha motivado la formulación, implementación y evaluación de una estrategia integral de prevención de la criminalidad para el Sistema. Esta estrategia se inscribe en el marco de los tres pilares en materia de seguridad del Plan de Desarrollo 2016-2019 a saber: prevención del delito, control del delito y mejoramiento de la percepción de seguridad.

### Actores Involucrados

A pesar de la diversidad de actores involucrados en el mantenimiento de la seguridad y la prestación del buen servicio de Transmilenio, la Alcaldía de Bogotá ha tomado el liderazgo de la estrategia a partir de la creación de la nueva Secretaría de Seguridad la ciudad. Es así como una de Liderar, orientar y coordinar la formulación de políticas para el ejercicio de las actividades relacionadas con la prevención del delito, contravenciones y conflictividades tendientes a garantizar la convivencia y la seguridad ciudadana. La perspectiva hacia futuro de la estrategia de prevención de la criminalidad en Transmilenio de la ciudad de Bogotá es recuperar el sentido de pertenencia de los ciudadanos con el sistema teniendo como base la corresponsabilidad y la cultura ciudadana para

## Contribución

alcanzar los siguientes objetivos:

- respeto a la vida, representado en un servicio cómodo, seguro y moderno;
- respeto al tiempo de la gente, con un sistema de transporte que cumpla con estándares mínimos de calidad en cuanto a los itinerarios y tiempo de desplazamiento;
- respeto a la diversidad ciudadana en un sistema en el que converjan los ciudadanos de diferente condición socioeconómica sin distinciones de ninguna índole.

En términos estratégicos la estrategia de prevención de la criminalidad en Transmilenio liderada por la Secretaría de Seguridad del distrito consiste en un primer paso para avanzar hacia la estructuración de Plan Maestro de Seguridad en el Transporte Público. Este instrumento integrará las estrategias de prevención de la criminalidad de Transmilenio, pero también de otros medios de transporte como el taxi o las bicicletas. Así mismo estará encaminado a fortalecer los escenarios de articulación interinstitucional, aumentar las capacidades operativas, de inteligencia y de infraestructura y generar procesos de evaluación para la política pública.

Para llevar adelante un proceso de esta magnitud se inició un proceso de mapeo y articulación con actores estratégicos tales como la Gerencia del Transmilenio, incluyendo sus equipos operativos, los operadores privados del Sistema, la Policía Metropolitana de Bogotá y sus cuerpos especializados, La Defensoría del Espacio Público de Bogotá, la Secretaría de Cultura y por último las ligas de usuarios o la sociedad civil organizada. Cada uno de los actores antes mencionados ocupa un rol determinado en el buen funcionamiento del sistema y en lograr mejorar los índices de seguridad. En particular, el modelo de relacionamiento con las ligas de usuarios y la organización de las iniciativas y procesos ciudadanos solidarios desde la perspectiva de seguridad ciudadana debe girar sobre la base de la corresponsabilidad ciudadana y la elaboración de diagnósticos integrales que permitan implementar medidas situacionales y sociales de prevención de la criminalidad.

## Estrategia

En cuanto a las medidas sociales de prevención de la criminalidad la estrategia de Bogotá se centra en la promoción de un comportamiento cívico dentro del sistema que en primera instancia conlleve a una reducción del porcentaje de personas que evaden el pago del pasaje. Además de constituir un problema fiscal para el sostenimiento del sistema, la práctica de la evasión supone un fraude contra el interés público y envía un mensaje de ausencia de autoridad y control sobre la ciudad. Es por ello que la ciudad busca generar un sistema de fiscalización inteligente con el ánimo de disminuir la evasión que contenga entre otras medidas la fiscalización inteligente, la persecución legal contra el evasor, campañas informativas y comunicacionales, gestión con actores relevantes para aplicación de nuevas medidas como lo son los inspectores de policía, campañas de fidelización del usuario, programas de fortalecimiento organizacional y capacitación a fiscalizadores y operadores de bus.

Así mismo otra de las medidas de prevención social del delito consiste en el acompañamiento progresivo que desde las autoridades distritales se les dará a los esquemas de policía que operan en el sistema a través de esquemas de gestores y mediadores sociales. Estos medios humanos de prevención del delito se han convertido en una necesidad manifiesta de los sistemas masivos de transporte público alrededor del mundo que como el caso de Transmilenio en Bogotá, movilizan millones de personas al día.

En consecuencia, de acuerdo con los análisis técnicos hechos por la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional, la aglomeración de usuarios versus la infraestructura que con la que cuenta el sistema constituye uno de los factores de riesgo centrales en materia de convivencia y de seguridad ciudadana. Así las cosas, gran parte de las lesiones personales y riñas que ocurren al interior del sistemas se suscitan por situaciones de intolerancia e incapacidad de los ciudadanos para resolver de manera asertiva sus conflictos interpersonales. En este orden de ideas contar con equipos especializados en mediación social, resolución alternativa de conflictos, manejo de crisis y primeros auxilios representa una alternativa de prevención de la criminalidad y además de consolidar una presencia institucional fortalecida.

Adicionalmente, estos mediadores sociales constituyen la bisagra entre las medidas de prevención social y las medidas de prevención situacional toda vez que su labor no se restringe exclusivamente a las estaciones del sistema sino también a la gestión de la seguridad local en los entornos de las estaciones del sistema. Además de la evasión y las ventas ambulantes, el hurto a personas principalmente de sus teléfonos celulares

constituye el incidente de mayor ocurrencia dentro del sistema y el delito que mayor afecta la percepción de seguridad dentro del sistema.

En este sentido las intervenciones situacionales encaminadas a alterar la estructura de oportunidad de criminales dedicados al hurto de personas se ha convertido en una prioridad para la administración distrital. Aquí las medidas van desde las medidas técnicas de puesta en funcionamiento de CCTV con reconocimiento facial, acompañado de mejoras en la estructura de intercomunicaciones y los tiempos de respuesta hasta planificación y diseño urbanístico favorable a la seguridad local como por ejemplo la recuperación del espacio público en los entornos de las estaciones más críticas del sistema.

## Conclusiones

En conclusión, la combinación de las medidas situacionales de prevención de la criminalidad anteriormente descritas se concibe como un proyecto de intervenciones a gran escala mezclando usos en torno al sistema público de transporte. Esto genera dinámicas sociales, económicas y de apropiación tanto del espacio público como del sistema, que a su vez aporta a la disminución de las problemáticas de seguridad.

Por último es importante mencionar la disposición de la administración de la ciudad en cabeza de la nueva Secretaría de Seguridad de Bogotá de formular una política de seguridad para el Sistema de Transporte Masivo basada en evidencia. Esto significa mantener la transparencia frente al manejo de las cifras de seguridad en el sistema, desarrollar alianzas estratégicas con terceros para fortalecer la capacidad institucional de la ciudad en la gestión del sistema como por ejemplo la Cámara de Comercio de Bogotá y el CIPC, y finalmente establecer criterios de evaluación interna y externa de las estrategias implementadas.

# Notas

- 1 Según se entiende en este estudio, el transporte público urbano incluye el metro, el autobús, los trenes de cercanías y los taxis.
- 2 Estas líneas directrices, sin embargo, no se limitan al transporte público.
- 3 Según el diccionario Larousse: «Decisión ejecutiva, regulatoria o individual, tomada por una o varias autoridades de la jerarquía administrativa (el ministro, el prefecto, el alcalde)» (Larousse, n.d.).
- 4 Los datos no son estrictamente comparables entre países, pues no se recopilan de la misma manera y los años de comparación tampoco son necesariamente los mismos, pero permiten tener una idea.
- 5 Las siguientes secciones se centran específicamente en los factores que influyen en la delincuencia en los transportes públicos, aunque muchos de ellos influyen también en la sensación de inseguridad.
- 6 [http://www.secur-ed.eu/wp-content/uploadn.d.ile/SCR-WP21-D-JRC-006-08-%20PUBLIC-%20D21\\_1%20Public%20Transport%20Security%20Terminology%20&%20Definitions.pdf](http://www.secur-ed.eu/wp-content/uploadn.d.ile/SCR-WP21-D-JRC-006-08-%20PUBLIC-%20D21_1%20Public%20Transport%20Security%20Terminology%20&%20Definitions.pdf)
- 7 The Mayor's strategy to improve transport safety and security in London, 2010–2013.
- 8 Director de ONDS y presidente de Europe Consulting Onlus.
- 9 Persona encargada del proyecto Gare Européenne et Solidarité en ONDS.
- 10 Investigadora de ONDS.
- 11 Asesor, Secretario de Seguridad Pública, Ciudad de Bogotá
- 12 Cálculo Transmilenio, 2014.
- 13 Encuesta de Percepción y Victimización CCB Bogotá 2015.

# Referencias

## CAPÍTULO 4

### La prevención de la criminalidad en los transportes públicos urbanos

Alvarez, J., Bezzozzi, C., & Sanfaçon, D. (2006). Les diagnostics locaux de sécurité: Une étude comparée pour mieux comprendre et mieux agir. Montreal: CIPC.

AMT. (2010). Campagne de sensibilisation: Respect et sécurité à bord du train, comme sur les quais. AMT.

AMT. (2014). Statistiques sûreté – Année 2013. Powerpoint, Montreal.

APTA. (n.d.). About APTA. Extraído el 26 de abril de 2016, desde [www.apta.com/about/Pages/default.aspx](http://www.apta.com/about/Pages/default.aspx)

Bruser, D., & Kalinowski, T. (2008, enero 21). TTC drivers in crisis. The Toronto Star. Toronto. Extraído desde [www.thestar.com/news/gta/2008/01/21/ttc\\_drivers\\_in\\_crisis.html](http://www.thestar.com/news/gta/2008/01/21/ttc_drivers_in_crisis.html)

Cahute, L. (2012). Bus drivers take it on the chin. Extraído el 2 de octubre de 2014, desde [www.ottawasun.com/2012/02/23/bus-drivers-take-their-lumps?utm\\_source=facebook&utm\\_medium=recommend-button&utm\\_campaign=Bus drivers take it on the chin](http://www.ottawasun.com/2012/02/23/bus-drivers-take-their-lumps?utm_source=facebook&utm_medium=recommend-button&utm_campaign=Bus%20drivers%20take%20it%20on%20the%20chin)

Calgary Transit. (2016). Calgary Transit Safety, Security, and Cleanliness Survey.

Cámara de Comercio de Bogotá. (2009). Percepción de Usuarios sobre las condiciones del servicio y la calidad de transporte público en Bogotá.

Cámara de Comercio de Bogotá. (2014). Encuesta de percepción y victimización: Bogotá y localidades a €™ primer semestre 2014. Bogotá.

Cámara de Comercio de Bogotá. (2015). Resultados encuesta de percepción sobre las condiciones, calidad y servicio a los usuarios del Transmilenio, SITP y TPC. Bogotá.

CANN, & CEN. (2012). Public Transport Quality Survey. Extraído desde [www.cen.org.np/uploaded/Public%20Transport%20Survey%20report.pdf](http://www.cen.org.np/uploaded/Public%20Transport%20Survey%20report.pdf)

Cawley, M. (2014, marzo 25). Aumento de secuestro “express” es señal de la evolución criminal de Colombia. Extraído el 7 de abril de 2016, desde <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/aumento-de-secuestro-expres-signo-de-la-evolucion-criminal-de-colombia>

Ceccato, V., Uittenbogaard, A., & Bamzar, R. (2013). Security in Stockholm’s underground stations: The importance of environmental attributes and context. *Security Journal*, 26, 33– 59.

Chabrol, D., Mecheri, H., Ingall-Montagnier, M., Deschamps, M., & Laffargue, B. (2013). La prévention de la délinquance dans les transports collectifs urbains: condition de la mobilité durable (hors Île-de-France). Paris: Mission permanente d’évaluation de la politique de prévention de la délinquance.

Chisholm, G. (2001). Guidelines for Collecting, Analyzing, and Reporting Transit Crime Data (No. 41). Washington, DC: National Research Council.

CIPC. (2014). Un environnement sécuritaire: Vers la réalisation des marches exploratoires. CIPC.

Civitas. (n.d). Security Action Plan for Suburban Railway in Greater Stuttgart. Extraído desde [www.civitas.eu/content/security-action-plan-suburban-railway](http://www.civitas.eu/content/security-action-plan-suburban-railway)

Colliard, J., Bonneau, M.-H., Pires, J., & Papillault, V. (2014). Security at UIC (UIC).

Commission sur le transport et les travaux publics. (2014a). Examen public – Les moyens d’améliorer la sécurité des chauffeurs de taxi et des usagers ainsi que le service du transport par taxi dans l’agglomération de Montréal. Montréal: Commission sur le transport et les travaux publics.

Control Risks. (2016). RiskMap. Extraído el 7 de abril de 2016, desde <https://riskmap.controlrisks.com/>

Cozens, P., Neale, R., Whitaker, J., & Hillier, D. (2003). Managing crime and the fear of crime at railway stations—a case study in South Wales (UK). *International Journal of Transport Management*, 1, 121–132.

Crime Concern. (2004). People’s Conceptions of Personal Security and Their Concerns about Crime on Public Transport: Research Findings (Department for Transport). London.

De Greiff, M., Díaz Luengas, J. M., García Guerrero, J., Forero Gómez, F. A., Rodríguez Goyeneche, S. L., Pavía Venegas, S.,... Gamboa, D. (2015). Victimización en el sistema de transporte de Bogotá (Cuadernos de Seguridad Ciudadana). Bogotá: Observatorio de seguridad en Bogotá.

Department for Transport. (2013). Valuing the social impacts of public transport.

Dirección de Seguridad Ciudadana y Empresarial, Cámara de Comercio de Bogotá. (2015). Encuesta de percepción y victimización: Bogotá primer semestre 2015. Bogotá.

Dudley, S., & Lohmuller, M. (2015, julio 1). Northern Triangle is World’s Extortion Hotspot. Extraído el 7 de julio de 2015, desde [www.insightcrime.org/news-briefs/northern-triangle-world-extortion-hotspot](http://www.insightcrime.org/news-briefs/northern-triangle-world-extortion-hotspot)

EFUS. (1993). Metro User – Underground Stations/Toulouse, France 1996. Extraído el 2 de marzo de 2016, desde <http://efus.eu/fr/topics/places-and-times/transports/practices/33/>

EFUS. (1996). Metro User – Underground Stations/Toulouse, France 1996. Extraído el 29 de octubre de 2014, desde <http://efus.eu/fr/topics/places-and-times/transports/practices/33/>

- Essenberg, B. (2003). *Violence and stress at work in the transport sector*. Geneva: ILO.
- EVA-Académie européenne pour un transport respectueux de l'environnement gGmbH. (2012). *Promotion de la sécurité et du sentiment de sécurité face à la violence de tiers dans le secteur ferroviaire européen: Guide de bonnes pratiques*. Bruxelles: EVA-Académie européenne pour un transport respectueux de l'environnement gGmbH.
- Farrington, D. (2008). *Effects of closed circuit television surveillance on crime*. Oslo: The Campbell Collaboration. Extraído desde <http://campbellcollaboration.org/lib/project/49/>
- FIA Foundation. (2016). *Safe and Sound: International Research on Women's Personal Safety on Public Transport*. London: FIA Foundation. Extraído desde [www.fiafoundation.org/media/224028/safe-and-sound-report-print.pdf](http://www.fiafoundation.org/media/224028/safe-and-sound-report-print.pdf)
- Franca, R., Mathieu, B., & Dorzee, H. (2006, marzo 10). *La peur du Belge commence au coin de la rue*. Extraído el 12 de agosto de 2015, desde <http://www.lesoir.be/partners>
- Fussy, F., Riou, A., Sommacal, J., Fort, M., Roचाix, W., Sekhraoui, B., & Heurtel, H. (2012). *Sécurité dans les transports en commun: les peurs et les faits (Note rapide No. 602)*. Paris: IAU.
- Future thinking. (2015). *Safety and security annual report 2014*. Londres: Future thinking.
- Gov.uk. (2014). *Bus statistics – GOV.UK*. Extraído el 21 de agosto de 2015, desde [www.gov.uk/government/collections/bus-statistics](http://www.gov.uk/government/collections/bus-statistics)
- Guha, A. (2009, abril 21). *MBTA public awareness campaign is off to a good start with increased arrests*. The Enterprise. Brockton. Extraído desde [www.enterpriseneews.com/article/20090421/NEWS/304219971](http://www.enterpriseneews.com/article/20090421/NEWS/304219971)
- Guilloux, M. (2012). *La prévention des violences faites aux femmes dans les transports collectifs français*. Montréal: CIPC.
- Guilloux, M. (2015). *Les violences faites aux femmes dans les transports collectifs terrestres: Synthèse de l'étude exploratoire*. Paris: Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.
- Hess, D. B. (2006). *Security on Buses and Trains: Guarding the Nation's Public Transit Systems Against Terrorist Attacks*. *Journal of Security Education*, 1(4), 119–132. [https://doi.org/10.1300/J460v01n04\\_11](https://doi.org/10.1300/J460v01n04_11)
- ICESI. (2010). *Encuesta nacional victimización: México 2010*. México. Extraído desde [www.icesi.org.mx](http://www.icesi.org.mx)
- Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France. (2004). *La vidéosurveillance dans la sécurisation des transports collectifs franciliens*. Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Île-de-France.
- Instituto Mexicano para la Competitividad. (2015, octubre 1). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública vía INEGI – Instituto Mexicano para la Competitividad A.C*. Extraído el 19 de abril de 2016, desde <http://imco.org.mx/seguridad/encuesta-nacional-de-victimizacion-y-percepcion-sobre-seguridad-publica-via-inegi/>
- Instituto nacional de estadística y censos. (2011). *Encuesta de Victimización y Percepción de Inseguridad 2011*. Quito. Extraído desde [www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Victimizacion/Presentacion\\_principales\\_resultados.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Victimizacion/Presentacion_principales_resultados.pdf)
- Jaramillo, C., Lizárraga, C., & Grindlay, A. L. (2012). *Spatial disparity in transport social needs and public transport provision in Santiago de Cali (Colombia)*. *Journal of Transport Geography*, 24, 340–357. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2012.04.014>
- Jenkins, B. M., & Gerston, D. L. N. (2001). *A Chronology of Recent Terrorist Attacks and Other Serious Incidents of Crime Involving Public Surface Transportation Systems (July 1, 1997 – December 31, 2000)*. San Jose: Mineta Transportation Institute.
- Lafont, J., & Kalfon, F. (2015). *Rapport du Comité de suivi et d'évaluation de la politique de prévention et de sécurité dans les transports en commun francilien (No. CR 26-15)*. Paris: Conseil régional d'Île de France.
- Larousse, É. (n.d.). *Définitions : arrêté – Dictionnaire de français Larousse*. Extraído el 17 de mayo de 2016, desde [www.larousse.fr/dictionnaire/n.d.rancais/arr%C3%AAt%C3%A9/5380](http://www.larousse.fr/dictionnaire/n.d.rancais/arr%C3%AAt%C3%A9/5380)
- Le Parisien. (2011, enero 17). *Frauder dans le bus devient la règle*. Extraído el 8 de julio de 2015, desde [www.leparisien.fr/une/frauder-dans-le-bus-devient-la-regle-17-01-2011-1230490.php](http://www.leparisien.fr/une/frauder-dans-le-bus-devient-la-regle-17-01-2011-1230490.php)
- Legifrance. (n.d.). *Code des transports I Legifrance*. Extraído el 26 de abril de 2016, desde [www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?dateTexte=20120612&cidTexte=LEGITEXT000023086525&fastReqId=814538426&fastPos=1&oldAction=rechCodeArticle](http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?dateTexte=20120612&cidTexte=LEGITEXT000023086525&fastReqId=814538426&fastPos=1&oldAction=rechCodeArticle)
- Lincoln, R., & Huntingdon, Y. (2013). *Driver as flashpoint: Designing out crime in the Australian urban bus transport sector*. Presentado en Design and Crime Conference, Sidney. Extraído desde [http://epublications.bond.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1806&context=hss\\_pubs](http://epublications.bond.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1806&context=hss_pubs)
- Lopez, M. J. J. (1996). *Lutte contre la criminalité dans le métro*. *Transport public international*, 45, 47–49.
- Loukaitou-Sideris, A. (1999). *Hot Spots of Bus Stop Crime – The importance of Environmental Attributes*. *American Planning Association. Journal of the American Planning Association*, 65(4), 395–411.
- Loukaitou-Sideris, A., Liggett, R., & Iseki, H. (2002). *The Geography of Transit Crime: Documentation and Evaluation of Crime Incidence on and around the Green Line Stations in Los Angeles*. *Journal of Planning Education and Research*, 22, 135–151.
- Loukaitou-Sideris, A., Liggett, R., Iseki, H., & Thurlow, W. (2001). *Measuring the effects on built environment on bus stop crime*. *Environment and Plan B: Planning and Design*, 28, 255–280.
- Malyska, A., & Rudolph, H. M. (2012). *Partenariats pour la sûreté dans les transports en commun de proximité : la « convention sur la sûreté des transports en commun – Hambourg ». Sûreté: le facteur H(umain)*, (3).
- Martin, J. (2011). *The Incidence and Fear of Transit Crime: A Review of the Litterature*. Abbotsford: University of the Fraser Valley.

- Mayor of London, & Transport for London. (2014). Travel in London (No. 7). London: Mayor of London, Transport for London.
- Metro. (n.d.). Crime Statistics – Five Year Crime Report. Extraído el 8 de julio de 2015, desde [www.wmata.com/about\\_metro/transit\\_police/mtpd\\_crime\\_stats03.cfm](http://www.wmata.com/about_metro/transit_police/mtpd_crime_stats03.cfm)
- Metropolitan Transportation Authority. (2014). Metropolitan Transportation Authority 2013 Annual Report. Extraído desde [http://web.mta.info/mta/compliance/pdf/2013\\_annual/2013Annual-Report.pdf](http://web.mta.info/mta/compliance/pdf/2013_annual/2013Annual-Report.pdf)
- Michel, T., & Albers, C. (2006). À l'écoute du sentiment d'insécurité: rapport général sur le sentiment d'insécurité. Bruxelles: Fondation Roi Baudouin.
- Ministère chargé des transports. (2016, noviembre 2). Attributions ONDT.
- Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer. (2016). La médiation sociale dans les transports collectifs terrestres: principaux apports.
- Ministère de la Famille, de l'enfance et des droits des femmes. (2015). Face au harcèlement, n'attendons pas pour réagir. Extraído desde <http://femmes.gouv.fr/harcelement-transport/le-plan-national/>
- Ministry of Transport. (2012). Access to the transport system : Travel perceptions I Ministry of Transport. Extraído el 6 de junio de 2016, desde <http://www.transport.govt.nz/ourwork/tmif/accesstothetransportsystem/am021/>
- Nascu, I. (2009). Terrorist Threats and Public Transportation. Theoretical and Empirical Researches in Urban Management, 11(2), 80–86.
- Newton, A. D. (2004). Crime on Public Transport: "Static" and "Non-Static" (Moving) Crime Events, 5(3), 25–42.
- Newton, A. D. (2008). A Study of Bus Route Crime Risk in Urban Areas: The Changing Environs of a Bus Journey. Built Environment (1978-), 34(1), 88–103.
- NYPD. (2014). NYPD – The historic reduction of crime rates in New York. Extraído el 20 de abril de 2016, desde [www.nyc.gov/html/nypd/html/home/poa\\_crime.shtml](http://www.nyc.gov/html/nypd/html/home/poa_crime.shtml)
- ONU Mujeres. (2013). De la actuación a la acción: una travesía para terminar con el acoso en el transporte público en Egipto. Extraído el 31 de octubre de 2014, desde [www.unwomen.org/es/news/stories/2013/2/from-play-acting-to-real-life-action](http://www.unwomen.org/es/news/stories/2013/2/from-play-acting-to-real-life-action)
- ONU Mujeres. (n.d.). Aliente a los entes de transporte público y privado para que incorporen la perspectiva de género en las operaciones diarias del servicio de transporte. Extraído el 31 de octubre de 2014, desde [www.endvawnow.org/es/articles/288-aliente-a-los-entes-de-transporte-publico-y-privado-para-que-incorporen-la-perspectiva-de-genero-en-las-operaciones-diaras-del-servicio-de-transporte-.html](http://www.endvawnow.org/es/articles/288-aliente-a-los-entes-de-transporte-publico-y-privado-para-que-incorporen-la-perspectiva-de-genero-en-las-operaciones-diaras-del-servicio-de-transporte-.html)
- Paes-Machado, E., & Levenstein, C. (2004). "I'm Sorry Everyone, But This Is Brazil". British Journal of Criminology, 44(1), 1–14.
- Perreault, S. (2013). Homicide in Canada, 2011.
- Piza, E. L., Crime Mapping, & Dr. Kennedy. (2003). Transit stops, Robbery, and Routine Activities: Examining Street Robbery in the Newark, NJ Subway Environment. Extraído desde <http://proceedings.esri.com/library/userconf/proc04/docs/pap1303.pdf>
- PROMEVIL. (n.d.). Médiation transport. Extraído el 13 de agosto de 2015, desde <http://www.promevil.org/secteurs/mediation-transport/>
- Public Transport Council. (2015). Public Transport Council, annual report 2014/2015: Embracing changes. Singapore.
- Racineux, N., & Mermoud, F. (2003). L'insécurité dans les transports publics urbains: Bibliographie commentée. Lyon: Certu.
- RATP. (2011). Restons civils sur toute la ligne. Extraído desde [www.ratp.fr/fr/ratp/r\\_50305/restons-civils/](http://www.ratp.fr/fr/ratp/r_50305/restons-civils/)
- Red Mujer. (2008). Campaña "No queremos ese apoyo". Extraído el 7 de junio de 2016, desde [http://www.redmujer.org.ar/ciudades/no-queremos\\_ese\\_apoyo.html](http://www.redmujer.org.ar/ciudades/no-queremos_ese_apoyo.html)
- Roché, S. (2000). La théorie de la « vitre cassée » en France. Incivilités et desordres en public. Revue française de science politique, 50(3), 387–412.
- Rossi, R., & Golab, A. (2013). More CTA cameras haven't stopped increase in crime. Chicago Sun-Times. Chicago.
- Schäfer, I. (2015, julio 30). Ciudades latinoamericanas estudian cómo predecir el crimen. El País. Bogotá. Extraído desde [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/07/30/actualidad/1438211440\\_366876.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/07/30/actualidad/1438211440_366876.html)
- Schairer, M., Schöb, A., & Schwarz, T. (2010). La sécurité publique à Stuttgart (Statistiques et gestion de l'information, bulletin mensuel 5/2010). Stuttgart. Extraído desde [http://efus.eu/files/2010/08/Sicherheit\\_franz\\_eng.pdf](http://efus.eu/files/2010/08/Sicherheit_franz_eng.pdf)
- Schwer, R. K., Mejza, M. C., & Grun-Réhomme, M. (2010). Workplace Violence and Stress: The Case of Taxi Drivers. Transportation Journal, 5–23.
- Smith, M. J. (2008). Addressing the Security Needs of Women Passengers on Public Transport. Security Journal, 21, 117–133.
- SNCF. (2013). Les incivilités: une priorité d'entreprise pour la SNCF. Extraído el 11 de mayo de 2014, desde [www.securite-prevention-sncf.com/les-incivillites-une-priorite-dentreprise-pour-sncf/](http://www.securite-prevention-sncf.com/les-incivillites-une-priorite-dentreprise-pour-sncf/)
- SNCF. (2014). Nouvelle marche exploratoire SNCF sur la ligne H. Extraído el 20 de octubre de 2014, desde [www.securite-prevention-sncf.com/une-nouvelle-marche-exploratoire-sncf-sur-la-ligne-h/](http://www.securite-prevention-sncf.com/une-nouvelle-marche-exploratoire-sncf-sur-la-ligne-h/)
- Social Exclusion Unit. (2003). Making the connections : final report on transport and social exclusion. Great Britain. Extraído desde [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_emp/@emp\\_policy/@invest/documents/publication/wcms\\_asist\\_8210.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_policy/@invest/documents/publication/wcms_asist_8210.pdf)
- Soehnchen, A. (2016, marzo 9). UITP Security Expert.
- SPVM. (2008). Portrait sommaire de la première année de la Division du réseau de transport en commun: Juillet 2007 – mars 2008. Montréal: SPVM. Extraído desde [www.spvm.qc.ca/upload/documentations/Portrait\\_sommaire\\_DRTC2.pdf](http://www.spvm.qc.ca/upload/documentations/Portrait_sommaire_DRTC2.pdf)

The City of Calgary. (2014). Public Safety & Enforcement Annual Report. Calgary.

TransLink. (2014). Transit Police – 2014 Annual report in the Community. Vancouver: TransLink.

Transport for London. (2009). Community Safety Plan for transport and travelling in London 2009/2010. London.

TRB Publications. (2010). Measuring and Controlling Subway Fare Evasion: Improving Safety and Security at New York City Transit Authority. New York: New York City Transit.

UIC. (2012). UITP Security Commission. Extraído el 3 de marzo de 2016, desde [www.uic.org/com/uic-e-news/320/article/uitp-security-commission?page=thickbox\\_eneews](http://www.uic.org/com/uic-e-news/320/article/uitp-security-commission?page=thickbox_eneews)

UITP. (2006). COUNTERACT Cluster Of User Networks in Transport and Energy Relating to Anti-terrorist ACTivities. Extraído el 3 de marzo de 2016, desde [www.uitp.org/content/counteract-0](http://www.uitp.org/content/counteract-0)

UITP. (2014a). Expert Groups. Extraído el 3 de marzo de 2016, desde [www.uitp.org/expert-groups](http://www.uitp.org/expert-groups)

UITP. (2014b, octubre). Statistics Brief: World Metro Figures. Extraído desde [www.uitp.org/sites/default/files/cck-focus-papers-files/UITP-Statistic%20Brief-Metro-A4-WEB\\_0.pdf](http://www.uitp.org/sites/default/files/cck-focus-papers-files/UITP-Statistic%20Brief-Metro-A4-WEB_0.pdf)

UITP-EuroTeam. (2011, enero). Position Paper. Extraído desde [www.uitp.org/sites/default/files/Position\\_Papers/Public%20Transport%20Security.pdf](http://www.uitp.org/sites/default/files/Position_Papers/Public%20Transport%20Security.pdf)

Uittenbogaard, A. C. (2014). Crime Clusters and Safety in Underground Stations. KTH Royal Institute of Technology, Stockholm.

URBS Team. (n.d.). Crime down nearly a third in 5 years on buses, Tube and trains. Extraído el 8 de julio de 2015, desde <http://urbs.london/tag/crime/>

UTP. (2009). La sécurité dans les transports urbains en 2009. Paris: UTP.

UTP. (2014). Rapport Sûreté 2013. Paris: UTP.

Victoria Police. (2014). Crime Statistics: 2013/2014. Victoria: Victoria Police.

Vilalta, C. (2011). Fear of crime in public transport: Research in Mexico City. *Crime Prevention and Community Safety*, 13(3), 171–186.

# 5

## LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD ASOCIADA AL CONSUMO DE DROGAS EN LAS ZONAS URBANAS

# La prevención de la criminalidad asociada al consumo de drogas en las zonas urbanas

## Introducción

Las ciudades albergan una variedad de entornos donde pueden darse diferentes tipos de consumo de drogas, que van desde el consumo recreativo al problemático (Rhodes, 2002). Como afirman Kübler y Wälti (2001), los problemas relacionados con el consumo de drogas tienden a concentrarse en las zonas urbanas, especialmente en los centros de las ciudades. Estas ofrecen las condiciones y la infraestructura necesarias para el funcionamiento de un mercado de drogas: son fuente de anonimato, una ventaja que buscan tanto los consumidores como los traficantes; sus redes de transporte facilitan los encuentros entre diferentes actores del mercado de la droga y ocupan una posición destacada como puntos de convergencia del tráfico internacional de drogas (Kübler & Wälti, 2001). También encontramos problemas asociados a las drogas específicos de las ciudades, como las «escenas abiertas de la droga», que son situaciones en público en que los ciudadanos son testigos del consumo y el tráfico de drogas (Bless, Korf, & Freeman, 1995), así como el consumo de drogas en entornos recreativos, tales como discotecas y festivales (EMCDDA, 2015). Debido a esta concentración de problemas relacionados con las drogas en las zonas urbanas, las ciudades también se enfrentan a la delincuencia asociada a las drogas. La concentración de la pobreza y la escasa movilidad en ciertos barrios son algunos de los factores que tienen un impacto significativo sobre la delincuencia ligada al consumo de drogas (EMCDDA, 2015).

Es especialmente importante tener en cuenta el papel de las ciudades en un momento en que la comunidad internacional se encuentra en una encrucijada en la política acerca de las drogas. De hecho, 2016 ha estado marcado por la celebración de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre las Drogas. Entre los objetivos de la reunión se cuentan evaluar la eficacia hasta ahora de las políticas de drogas prohibicionistas y punitivas (Lai, 2016). Para muchos, esto ha supuesto una oportunidad de informar sobre las consecuencias negativas de las políticas represivas y la de la «guerra contra las drogas» (*war on drugs*), en particular acerca de los altos niveles resultantes de violencia, criminalización

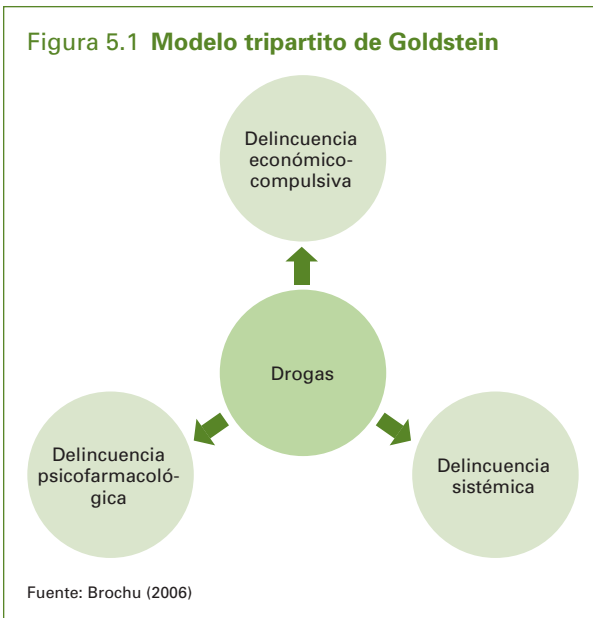
# 5

y encarcelamiento (Global Commission on Drug Policy, 2011), así como de proponer estrategias alternativas orientadas a un enfoque preventivo, de derechos humanos y de salud pública. La Asamblea ha contribuido a destacar las diferencias que persisten en el enfoque de la política de drogas. Sin embargo, a nivel internacional estos debates tienden a oscurecer las evoluciones logradas a nivel local, pues las ciudades, que son las responsables de la aplicación de las políticas, se encuentran en la primera línea frente a estas problemáticas (EMCDDA, 2015). De hecho, la experiencia de las ciudades ofrece algunas conclusiones importantes sobre el éxito o el fracaso de los diferentes enfoques tras su aplicación sobre el terreno.

De esta forma, este capítulo se centrará en la prevención de la delincuencia ligada al consumo de drogas desde la perspectiva de los actores que la llevan a cabo, es decir, las ciudades. En primer lugar, procederemos a presentar las diferentes concepciones de la relación entre la delincuencia y las drogas que se encuentran en la literatura especializada. A continuación presentaremos las tendencias mundiales del consumo de drogas y la evolución del marco legal sobre el control de las drogas a nivel internacional. Luego analizaremos las características de una estrategia eficaz de prevención de la delincuencia relacionada con las drogas, y retomaremos estos componentes para llevar a cabo un análisis comparativo de las estrategias municipales sobre drogas de diferentes ciudades.

## Diferentes concepciones de la relación entre las drogas y la delincuencia

En la literatura especializada la relación entre las drogas y la delincuencia se ha concebido principalmente de dos maneras: para algunos investigadores existe una relación causal entre drogas y delincuencia, mientras que para otros la relación entre esos dos fenómenos sería más bien correlacional (Brochu, 2006). Entre los defensores del **enfoque causal**, algunos argumentan que el uso de sustancias conduce a la delincuencia (Goldstein, 1985; Parker & Bottomley, 1996; Powell, 2011), mientras que otros sostienen que la relación es la inversa, y que es la delincuencia



la que conduce al consumo de drogas (Powell, 2011; White & Gorman, 2000). Por su parte, los seguidores del **enfoque correlacional** creen que la relación entre el fenómeno de la droga y la delincuencia se explica mediante un conjunto de causas comunes (Dembo, Williams, Wothke, & Schmeidler, 1994; Powell, 2011; Stevens, Trace, & Bewley-Taylor, 2005). A continuación se presentan estas diferentes concepciones de los vínculos entre las drogas y la delincuencia.

Es importante tener en cuenta que la mayoría de los consumidores nunca cometen delitos (MacCoun, Kilmer, & Reuter, 2003). Sin embargo, existe una correlación significativa entre la delincuencia y el consumo de sustancias psicotrópicas. Así se vio, por ejemplo, en Canadá (CIPC, 2012) y en los Estados Unidos (National Association of Drug Court Professionals en The National Council on Alcoholism and Drug Dependence, 2015), donde los dos tercios de los reclusos presentaban trastornos por abuso de sustancias, mientras que solo el 10% de la población de estos dos países son consumidores de drogas (National Institute on Drug Abuse, 2014; Santé Canada, 2014).

## El consumo de drogas conduce a la delincuencia

El modelo clásico de la concepción causal entre las drogas y la delincuencia es el modelo tripartito definido por Goldstein (1985), el cual contempla tres aspectos que conducen a la delincuencia:

- 1) el aspecto psicofarmacológico,
- 2) el aspecto económico-compulsivo, y
- 3) el aspecto sistémico. El tercer aspecto del modelo de Goldstein —el sistémico— se refiere a los actos delictivos cometidos en relación con el sistema de distribución ilícita de drogas, más bien que a los delitos directamente relacionados con el consumo de drogas. Por lo tanto, nos centraremos aquí solo en los dos primeros aspectos.

### a) El aspecto psicofarmacológico

El aspecto psicofarmacológico del modelo de Goldstein «se centra (...) en el papel de la intoxicación en la manifestación de comportamientos agresivos» (Brochu, 2006, p. 127). Así, **la intoxicación sería aquí la causa de los actos delictivos**. Más concretamente, defiende que los estimulantes (Insulza, 2013), las benzodiazepinas (Sutherland et al., 2015) y la fenciclidina (Bey & Patel, 2007) provocan comportamientos desinhibidos, agresivos y violentos en los consumidores. Por su parte, las metanfetaminas inducen en las personas dependientes una dificultad cada vez mayor para controlar su cólera y sus comportamientos violentos (Sutherland et al., 2015). Además, un consumo considerable y a largo plazo de esta droga podría incluso modificar el comportamiento social de los individuos (Baskin-Sommers & Sommers, 2006). Sin embargo, aunque las drogas puedan causar comportamientos violentos, es más bien el consumo de alcohol el que muestra una correlación significativa en ese ámbito (EMCDDA, 2007).

### b) El aspecto económico-compulsivo

El segundo aspecto del modelo de Goldstein apunta a que **la delincuencia se produce con el fin de mantener un hábito de consumo**, lo que lleva a cometer actos como robos o robos con violación de domicilio. «A diferencia del modelo anterior, este no atribuye la delincuencia a una impulsividad mal contenida derivada de la intoxicación, sino que sostiene que

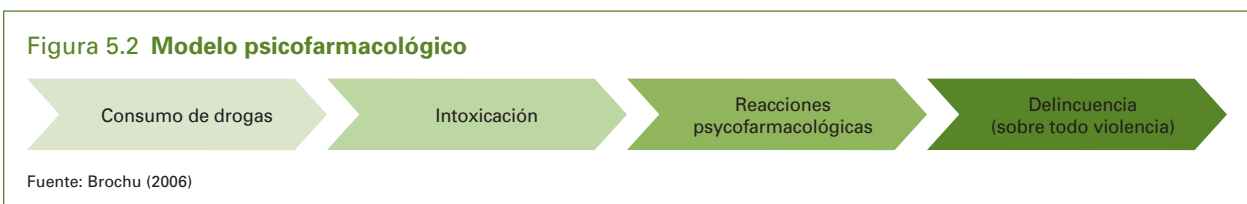
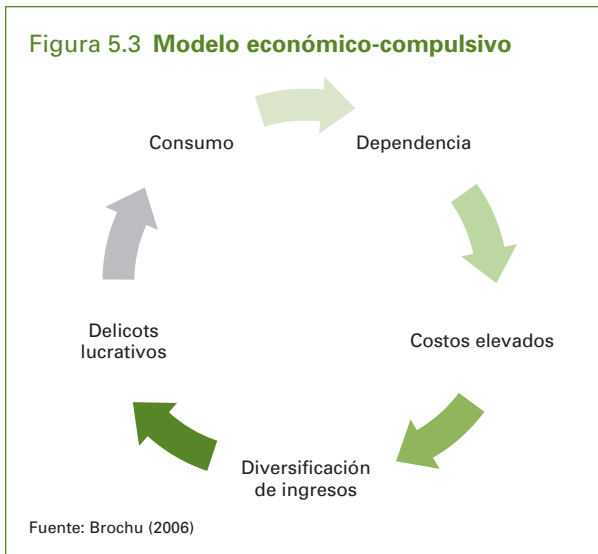


Figura 5.3 Modelo económico-compulsivo



es más bien la dependencia a una droga y el precio elevado de ese producto lo que incita al acto delictivo» (Brochu, 2006, p. 130). Esta delincuencia generalmente está vinculada al consumo de sustancias de gran potencial adictivo. Un estudio llevado a cabo en Gran Bretaña muestra que la heroína, la cocaína y el crack son las drogas que más a menudo causan este tipo de delincuencia (Great Britain Home Office, 2010 e Insulza, 2013). Otro estudio realizado en el estado estadounidense de Colorado concluyó que el uso de metanfetaminas expone a un riesgo particularmente alto al respecto (Gizzi & Gerkin, 2010). Otros estudios muestran que la dependencia de una droga costosa puede hacer que los consumidores cometan delitos como: hurtos en comercios, venta de drogas, prostitución y robos con violación de domicilio (EMCDDA, 2007). Los investigadores han demostrado, por ejemplo, que la cantidad de delitos contra la propiedad entre los consumidores de heroína era significativamente elevada, mientras que la cantidad de delitos contra las personas no era significativo (Mark Bryan, Emilia Del Bono, & Stephen Pudney, 2013, p. 27).

### La delincuencia lleva al consumo de drogas

A diferencia de las afirmaciones del modelo tripartito de Goldstein, la teoría que subyace en esta concepción indica que la participación en actos delictivos favorece el consumo de drogas. El medio delictivo proporciona diferentes recursos que permiten iniciar y mantener el consumo. Por ejemplo, el **dinero** que generan las actividades delictivas mantiene los hábitos de consumo de las personas; ese medio proporcionaría también los **contactos** necesarios para procurarse sustancias ilícitas y, en cuanto subcultura con sus propias normas y protocolos, una **legitimación** del consumo de drogas (White & Gorman, 2000; Brochu & Parent, 2005; Grapendaal, Leuw et Nelen, 1995 en Brochu, 2006).

### La relación explicada por una serie de causas comunes

Si se explica de forma correlacional, la relación entre el consumo de drogas y la delincuencia no es directa: habría un conjunto de causas comunes en el origen de estos dos comportamientos desviados, tales como un débil apoyo social, dificultades escolares o el contacto con grupos delictivos (Powell, 2011). De esa forma, el consumo de sustancias psicotrópicas ilícitas no llevaría directamente a cometer actos delictivos.

La razón principal de este fuerte vínculo entre delincuencia y consumo de sustancias psicotrópicas, según este enfoque, radica en una combinación de numerosos factores de riesgo a nivel individual, relacional y comunitario, que comparten los comportamientos de consumo y de delincuencia. Los autores Atkinson et al. (2009) han elaborado una lista de esos factores comunes. Ejemplos de ellos a nivel **individual** serían la depresión, la impulsividad y la búsqueda de sensaciones. Además, los trastornos de la salud mental parecen íntimamente ligados tanto con el consumo de drogas como con la delincuencia. En Estados Unidos, el 30% de las personas afectadas por un trastorno de salud mental acabaron desarrollando adicciones a las drogas o al alcohol, casi el doble que entre las personas sin trastornos de salud mental (Reiger et. al., 1990 en Skinner & Centre de toxicomanie et de santé mentale, 2011).

A nivel **relacional**, la influencia de la familia es uno de los factores de riesgo más importantes para el abuso de drogas entre los adolescentes (Vakalahi, 2001 en Lee, 2012). El consumo abusivo de sustancias por parte de los padres, los conflictos familiares, la falta de supervisión o el rechazo de la familia son factores que debilitan al niño o al joven y aumentan su propensión a caer en la delincuencia o el consumo (Atkinson et al., 2009). Junto a la influencia de la familia, la relación con los compañeros es igualmente importante. De hecho, tener relaciones con personas que tengan contacto con el medio de la toxicomanía o del consumo de estupefacientes constituye un factor de riesgo importante (Atkinson et al., 2009).

Por último, la **comunidad** influye también en las posibilidades de que una persona cometa delitos o consuma sustancias psicotrópicas: un barrio con una alta disponibilidad de drogas, un estatus socioeconómico bajo y los problemas en el vecindario constituyen factores que aumentan la vulnerabilidad (Atkinson et al., 2009).

Es importante hacer hincapié en que un solo factor de riesgo no es determinante, sino que es su acumulación y la falta de factores de protección lo que da

lugar a un comportamiento «problemático» (Jessor et Jessor 1977; Hawkins et al. 1992; Farrington, 1995 en Sansfaçon, Barchechat, Lopez, & Valade, 2005).

## Tendencias y estadísticas mundiales y evolución del contexto legal

### Tendencias y estadísticas mundiales relacionadas con el consumo de drogas

En la actualidad, el consumo de drogas ilícitas es un fenómeno que afecta a todas las sociedades. Como lo indica la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en su *Informe mundial sobre las drogas 2015*, «246 millones de personas —una de cada 20 personas de entre 15 y 64 años— consumieron drogas ilícitas en 2013» (UNODC, 2015, p. 3). Sin embargo, la distribución del consumo y el tipo de droga es desigual. Esta observación es particularmente interesante, ya que, como se vio anteriormente, el tipo de droga consumida influye en el tipo de delito y, por lo tanto, en las medidas preventivas necesarias.

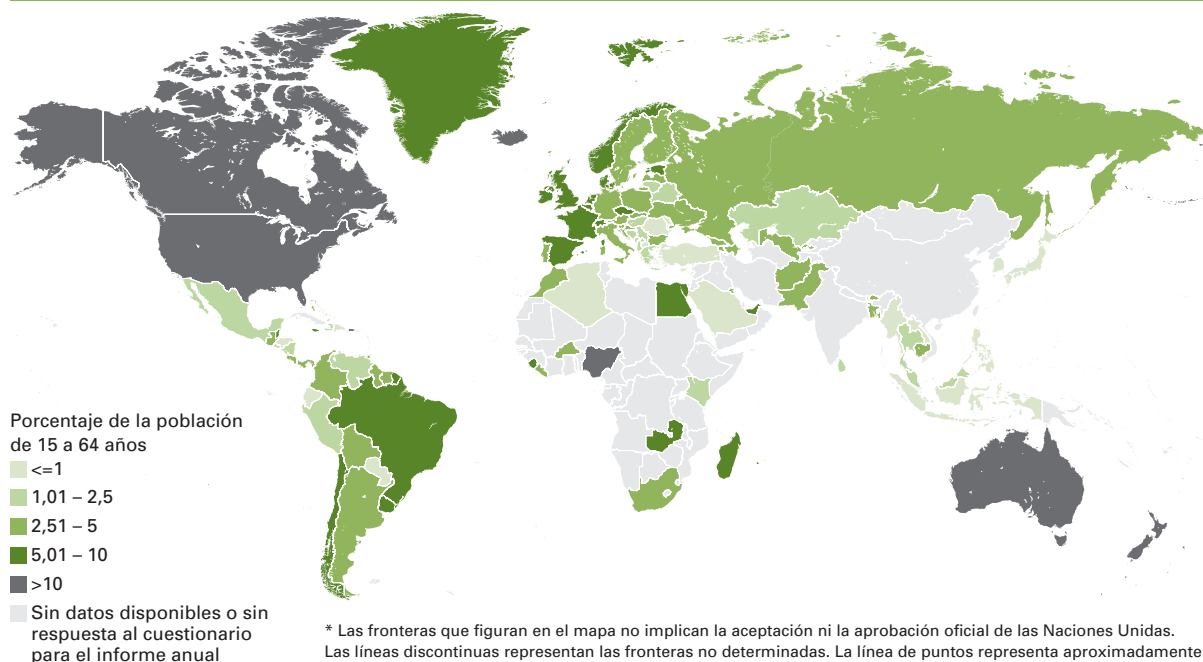
Globalmente, el **cannabis** sigue siendo por mucho la droga que más se consume a escala internacional. La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima su prevalencia anual en un 2,5% de la población mundial (OMS, 2016). Sin embargo, la baja prevalencia del consumo de drogas en Asia, incluido el cannabis, tiende a reducir significativamente el promedio mundial,

puesto que en Oceanía, en América y en África encontramos tasas de consumo de cannabis tres a cuatro veces superiores al promedio mundial (véase la figura 5.4). Europa tiene también un consumo de cannabis superior a la media mundial y sigue siendo la droga más consumida en la Unión Europea (JIFE, 2016).

El uso del **éxtasis** varía según los continentes, y dentro de un mismo continente los datos pueden ser muy diferentes. Por ejemplo, en las Américas la tasa de prevalencia es del 0,5%, mientras que es del 6,8% en los Estados Unidos y del 0,1% en Paraguay (véase la figura 5.5). Por otra parte, la prevalencia anual del consumo de éxtasis en Oceanía alcanzó en 2013 casi el 2,5%, más de seis veces la prevalencia anual mundial, que se situó entre 0,2% y 0,6% (UNODC, 2015). Según la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) (2016), las **anfetaminas**, en especial las metanfetaminas, son un problema importante para los países del Este y el Sudeste asiático. En muchos países se observa un aumento del consumo y de los abusos relacionados con las anfetaminas, como el éxtasis. Pese a ello, la tasa de prevalencia anual (0,7%) es inferior a la de las Américas (1%) y mucho menor que la de Norteamérica (1,4%), que tiene la tasa de prevalencia anual más alta del mundo.

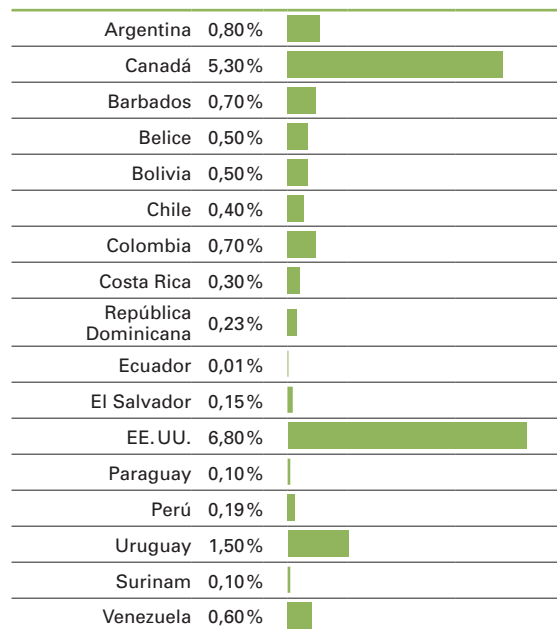
El abuso de **opiáceos** es un problema importante en las Américas y más específicamente en Norteamérica, donde la prevalencia del consumo anual fue del 3,8% en 2013, mientras que la prevalencia mundial fue del 0,7% ese mismo año. En Sudamérica, la prevalencia

Figura 5.4 Consumo de cannabis en el mundo en 2013 (o último año disponible)\*



Fuente: UNODC (2015)

**Figura 5.5 Prevalencia del consumo de éxtasis a lo largo de toda la vida, en algunos países de las Américas**



Fuente: OEA (2015)

anual fue del 1,2%, una tasa mucho menor que en Norteamérica, pero que sigue siendo superior a la media mundial (JIFE, 2016). A nivel mundial, aunque el consumo de opiáceos se ha mantenido estable, este tipo de drogas sigue siendo la forma de consumo de drogas más problemática, pues a ella se deben la mayoría de los nuevos casos de transmisión del VIH y de mortalidad por sobredosis (UNODC, 2015). Así, la heroína sigue teniendo efectos devastadores en los Estados Unidos, y las muertes por sobredosis casi se triplicaron entre 2010 y 2013 (JIFE, 2016).

En la misma línea, en 2013, casi el 35% de la **mortalidad por sobredosis** en el mundo se produjo en Norteamérica, una tasa que en Asia, pese a tener más del 50% de la población mundial, fue solo del 7% de la tasa de mortalidad mundial relacionada con las sobredosis (UNODC, 2015). Además, de los 246 millones de consumidores de drogas de todo el mundo en 2013, 27,4 millones de ellos —casi uno de cada diez— tenía un problema con el consumo y 12,19 millones se **inyectaban drogas**. Destaca el hecho de que casi la cuarta parte de esas personas que se inyectan drogas se encuentra en Europa del Este y del Sudeste (UNODC, 2015).

## Evolución del marco legal sobre el control de drogas a nivel internacional

Las estrategias de las ciudades en materia de drogas —objeto central de nuestro estudio— no evolucionan de forma independiente. Más bien se desarrollan en función de las obligaciones y de las restricciones de las leyes promulgadas a nivel nacional, las cuales a su vez se ven limitadas por el marco legal internacional. Hay **tres instrumentos internacionales** con una adhesión casi universal que se ocupan de los estupefacientes:

- 1) la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961;
- 2) el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971;
- 3) la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

Hasta ahora, el enfoque internacional tendía a la **prohibición**, debido a que, en teoría, los Estados firmantes de estos tratados no pueden permitir el uso recreativo de las citadas drogas.

Según las décadas, ha habido varias tendencias que han caracterizado la participación de las Naciones Unidas en el control de las drogas. En **la década de 1990** se formó un consenso global sobre el control de las drogas que se concretó en la creación del marco institucional de las Naciones Unidas en la materia (Jelsma, 2015), en particular mediante el primer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre el abuso de drogas en 1990, el establecimiento del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) en 1991 y el primer Informe Mundial sobre las Drogas de 1997. Esta década se caracteriza por la militarización de la lucha contra las drogas (Jelsma, 2015), en que se implica al ejército en la lucha contra las drogas, por ejemplo para erradicar los cultivos o dismantelar los grupos criminales que están tras el mercado ilegal (Csete et al., 2016).

Sin embargo, en 1998, se celebró la segunda sesión especial sobre el problema mundial de las drogas. En esa ocasión las partes no lograron ponerse de acuerdo, lo que dio lugar a la creación de dos tendencias, una liderada por los Estados Unidos y los principios en torno a la prohibición punitiva (Bewley-Taylor, 2012), que conducirá a la «guerra contra las drogas» en la década del 2000, y una segunda tendencia defendida por los que fomentan un enfoque más pragmático en materia de drogas, que aboga por la reducción de daños y la despenalización.

La guerra contra las drogas ha acarreado graves consecuencias sociales y económicas, sobre todo en los países productores del Sur. Por ejemplo, la erradicación forzosa de cultivos como la coca en América

Latina puso a las poblaciones rurales en el corazón del conflicto (IDPC, 2012). Otro ejemplo que mostró los efectos perjudiciales de esa guerra contra las drogas fue la decisión del gobierno mexicano de implicar directamente a las fuerzas armadas en la lucha contra el tráfico de drogas. Esa intervención provocó un aumento en la tasa de homicidios a niveles sin precedentes, que provocó incluso una reducción de la esperanza de vida del país (Csete et al., 2016).

Por otra parte, la presión internacional llevó a algunos países, como Ecuador, a introducir leyes estrictas en materia de drogas, conduciendo a un uso excesivo de los encarcelamientos y en consecuencia a un hacinamiento extremo en las cárceles (IDPC, 2012). En México, en 2009, el 75% de los presos fueron encarcelados debido a la posesión de una pequeña cantidad de droga, pese a su papel relativamente pequeño en el tráfico de drogas (Metaal & Youngers, 2011). En general, este tipo de encarcelamiento masivo no reduce el consumo de drogas y contribuye a agravar los problemas sociales y de salud (IDPC, 2012). A esto se suma el uso de la tortura y otras formas de abuso durante el encarcelamiento (Csete et al., 2016).

Al no haber podido conseguir los resultados esperados en la reunión de 1998, muchos países cuestionan ahora este enfoque represivo respecto a las drogas. Las tensiones aumentan entre las partes, en particular en relación con las medidas de reducción de riesgos

(Bewley-Taylor, 2012), pues eso significaría que los países reconocen el fracaso del objetivo principal de «un mundo sin drogas» y optar por alternativas que han demostrado ser más eficaces para responder a los problemas sociales y de salud vinculados con el consumo de drogas. En 2009, 26 países emitieron una declaración conjunta en que anunciaron su interpretación del término «servicios de apoyo conexos» que aparece en la Declaración Política y el Plan de Acción, que para ellos incluye «medidas de reducción de riesgos» (ECOSOC, 2009).

Más recientemente, se ha observado que la práctica ulterior de los Estados tiende a dar una interpretación más amplia a las cláusulas de los tratados. Además, algunas de esas interpretaciones han puesto a prueba los principios del régimen internacional y reavivado las tensiones entre las partes. Entre otras cosas, los desacuerdos giraban sobre la flexibilidad jurídica respecto al consumo personal, la reducción de daños, el no respeto de los derechos humanos, la retirada de Bolivia en 2011 de la Convención de 1961 y su reintroducción con reserva, la legalización de la producción y el consumo de cannabis en algunos estados de los Estados Unidos (Boister, 2016) y la regulación del mercado de cannabis en Uruguay (2013). Ante la ineficacia de las políticas actuales, se están considerando nuevos enfoques, especialmente a través de la Declaración de Antigua Guatemala (2013), que da a la Organización de los Estados Americanos

#### Recuadro 5.1 Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) de 2016

A raíz de una petición conjunta dirigida a Ban Ki-Moon por los presidentes de Colombia, Guatemala y México en 2012 para llevar a cabo una rigurosa revisión de la política internacional en materia de drogas (Murkin, 2012) y explorar otros enfoques alternativos (Rolles et al., 2016), la **sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS)**, originalmente prevista para el año 2019, se anticipó a **2016**.

La resolución adoptada por la Asamblea General el 19 de abril, titulada «Nuestro Compromiso Conjunto para Abordar y Contrarrestar Eficazmente el Problema Mundial de las Drogas», retoma esencialmente los objetivos de las tres convenciones sobre el control de drogas. En concreto, la resolución reafirma su compromiso de «promover activamente una sociedad libre del uso indebido de drogas» (A/RES/S-30/1, 2016). La nueva resolución también pide «medidas destinadas a reducir al mínimo las consecuencias adversas del uso indebido de drogas en los ámbitos social y de la salud pública, entre ellas, cuando proceda, programas de terapia asistida por medicación, programas relacionados con el equipo de inyección» (A/RES/S-30/1, 2016).

Aunque establezca recomendaciones de medidas para la prevención del consumo, la prevención de la delincuencia y el tratamiento, muchos se sintieron decepcionados con los resultados de la reunión. La dirección dada en el documento final defiende el mantenimiento del *statu quo* en detrimento de una ruptura con el enfoque anterior (Lohman, 2016), como lo demuestra la falta de indicaciones explícitas en relación con la reducción de daños y la despenalización (Ochoa, 2016). Se hizo hincapié en algunos de los temas, tales como los derechos humanos y la proporcionalidad de las penas; sin embargo, eso no bastó para satisfacer las demandas de algunos países que deseaban que se hiciera referencia a la abolición de la pena de muerte para delitos relacionados con el consumo de drogas, una sentencia que esos países consideran contraria al derecho internacional (Ochoa, 2016).

(OEA) la misión de explorar nuevos enfoques basados en evidencia, respetando los derechos humanos y de conformidad con los tratados internacionales, para hacer frente a los problemas de las drogas (OEA, 2013).

## Directrices para una estrategia en las zonas urbanas

Hemos mencionado que los problemas relacionados con el consumo de drogas surgen con mayor frecuencia en las zonas urbanas (EMCDDA, 2015). Al ser quienes primero se enfrentan a los problemas emergentes derivados de las drogas, las ciudades suelen ser pioneras en el desarrollo de soluciones para resolverlos. Como ha subrayado (Room, 2006, p. 136), «la ciudad es el nivel de gobierno que tiene la responsabilidad inmediata de tratar diversos problemas relacionados con el consumo de sustancias psicoactivas y la intoxicación». Así, en las ciudades se han desarrollado numerosas iniciativas, tales como servicios de reducción de daños, programas de intercambio de jeringuillas y salas de inyección supervisadas, para responder al problema del consumo de drogas inyectables en las zonas urbanas. El sector comunitario a menudo desarrolla y pone a prueba medidas innovadoras, e interviene en primera línea frente a los problemas de drogas; luego, las iniciativas que resultan eficaces son adoptadas por las autoridades municipales (EMCDDA, 2015).

Gradualmente se ha ido reconociendo la importancia de las ciudades para tratar los problemas de las drogas. Ha habido diversas etapas en el desarrollo de las declaraciones que han mostrado la implicación creciente de las ciudades en la resolución de los problemas urbanos vinculados con el consumo de drogas. En 1990, las ciudades de Ámsterdam, Zúrich, Fráncfort y Merseyside (Inglaterra) organizaron una conferencia en torno al cuestionamiento del enfoque prohibitivo. Estas ciudades se propusieron explorar enfoques de salud pública y de reducción de daños (EMCDDA, 2015). De su encuentro surgió la red de ciudades europeas sobre políticas de drogas (*European Cities on Drug Policy*, ECDP) y la resolución de Fráncfort (1990). En cambio, algunos años más tarde, en 1994, se creó la red de ciudades europeas contra las drogas (*European Cities Against Drugs*, ECAD) tras la firma de la resolución de Estocolmo, a favor de un enfoque prohibitivo y un objetivo de abstinencia (EMCDDA, 2015).

Más recientemente, las Declaraciones de Praga (2010), Viena (2010), Atenas (2013), Canberra (2016) y Varsovia (2016) han puesto de manifiesto la creciente movilización de las ciudades a favor de un enfoque de salud pública para la solución de los problemas de las drogas en las zonas urbanas (EMCDDA, 2015). Todas estas declaraciones incorporan recomendaciones para

el establecimiento de políticas eficaces sobre drogas en las ciudades. Entre ellas, se encuentran las siguientes recomendaciones (ICSDP, 2010; Urban Drug Policies in the Globalised World, 2010; UDPC, 2016):

- La política local debe adaptarse a los problemas locales, y los municipios deben seguir liderando la elaboración de políticas y programas innovadores.
- Los municipios deben tener funciones y responsabilidades claramente definidas.
- Las ciudades deben tener un cierto grado de autonomía respecto a su gobierno regional y nacional a la hora de aplicar políticas urbanas en relación con las drogas.
- La drogodependencia es un problema de salud; por lo tanto, su penalización no es ni ética ni científicamente justificable.
- La salud pública y la seguridad colectiva no son objetivos contrapuestos, y es necesario contar con mecanismos que garanticen la coordinación entre las partes de ambos sectores.
- La toma de decisiones de políticas debe contar con el apoyo de evidencia.
- Hay que implementar mejores mecanismos de evaluación y seguimiento de las políticas, los programas y las iniciativas.
- Es necesario asegurar la coordinación y el intercambio de información, en particular mediante plataformas de intercambio y asociaciones, entre los agentes locales y a nivel local, regional y nacional.

## Características de una estrategia de prevención eficaz

Esta sección tiene como objetivo presentar los puntos principales que ha de incluir una estrategia eficaz de prevención de la delincuencia en relación con el consumo de drogas:

- 1) el enfoque de la estrategia debe ser integral;
- 2) debe fomentar la sinergia entre las diferentes intervenciones;
- 3) debe promover un entorno social favorable y reducir la marginación; y
- 4) debe incluir programas intervención eficaces, basados en evidencia<sup>2</sup>.

## Adoptar un enfoque integral

El fenómeno del consumo de sustancias psicotrópicas ilícitas, y por tanto la estrategia de prevención correspondiente, no deben considerarse de manera aislada, pues están estrechamente vinculadas con otras cuestiones. Por ejemplo, tal como se vio al comienzo de este capítulo, existe una proporción importante de la población carcelaria que también se ve afectada por la toxicomanía, y el hecho de pertenecer a una pandilla aumenta la probabilidad de consumir drogas (Atkinson et al., 2009).

En consecuencia, al tratar de evitar estos fenómenos, es esencial trabajar con un enfoque global. En otras palabras, es importante crear mecanismos que permitan la integración de las diferentes estrategias que afectan a estas cuestiones. Por ejemplo, los gobiernos de Estados Unidos y Canadá consideran que la delincuencia, la pertenencia a pandillas, la violencia y el consumo de drogas están relacionados entre sí y, por ende, son fenómenos que exigen una respuesta institucional coordinada, con la participación de programas interinstitucionales y multisectoriales (CIPC, 2015).

Lo mismo sucede con los importantes vínculos existentes entre los trastornos de salud mental y la toxicomanía (denominados «trastornos concurrentes»). Es importante que las estrategias incluyan una estrecha colaboración entre estos dos sectores. En efecto, las personas que han desarrollado una adicción a causa de una enfermedad mental deben ser redirigidos a esos programas de atención para tratar la causa profunda de su toxicomanía.

Las políticas pueden abordar esa relación de manera más o menos integrada. En un extremo, la política de los Países Bajos considera la drogodependencia como un trastorno de salud mental y la trata como tal (Trimbos Instituut y WODC, 2015). Otras estrategias optan más bien por establecer una estrecha colaboración entre las instituciones de tratamiento de la drogodependencia y de la salud mental, como es el caso de Suiza, que ha establecido normas de atención integral para las personas dependientes (norma de calidad QuaThéDA: Calidad, Tratamiento, Drogas, Alcohol) (CIPC, 2015).

### Favorecer la coordinación entre diferentes intervenciones y sectores

Dentro de la estrategia, es esencial poner en marcha mecanismos de coordinación, entre los distintos programas (que se ocupen de diferentes factores de riesgo), los componentes de la estrategia (prevención, tratamiento, reducción de daños y represión) y entre la estrategia nacional y la implementación local.

Como se vio anteriormente en este informe, los factores del consumo de estupefacientes y de la delincuencia son numerosos y es importante que los enfoques preventivos no se centren exclusivamente en un factor, sino que se fijen en varios factores. En otras palabras, las iniciativas deben ser **multisectoriales**. Por tanto, es esencial que los mecanismos de coordinación estén diseñados para llevar a cabo intervenciones pensadas de manera integral (prevención de los factores individuales, relacionales y comunitarios).

En segundo lugar, los diversos **componentes** de la estrategia deben establecer mecanismos de colaboración con el fin de evitar resultados contraproducentes. Un ejemplo común son los efectos contrarios a que dan lugar ciertas intervenciones represivas y de reducción de daños. En efecto, si los servicios de atención proporcionan agujas limpias con un objetivo sanitario (reducción de daños) y los policías las confiscan (represión), la falta de sinergia entre los componentes hace especialmente difícil, si no imposible, lograr ciertos objetivos (CIPC, 2015). Este aspecto es particularmente importante en materia de prevención de la delincuencia en relación con el consumo de drogas, ya que ciertas iniciativas —tales como las salas de inyección— pueden reducir la delincuencia y la inseguridad, pero no estar alineadas con un enfoque de una sociedad que defienda la abstinencia.

Por último, hay que buscar una **coordinación entre la estrategia nacional y la implementación local** a nivel de programas adaptados, de la financiación y del intercambio de información. Estos enfoques difieren considerablemente de una estrategia a otra. Algunas de las estrategias nacionales tienen enfoques centralizados, como sucede, por ejemplo, en Portugal (SIGAD, 2013), donde la elección de los programas se da a nivel de los gobiernos centrales. Por el contrario, en Inglaterra, las ciudades tienen una gran flexibilidad en la elección y ejecución de los programas (HM Government, 2010).

### Promover un entorno social favorable y reducir la marginación

A la luz de los factores de riesgo analizados anteriormente, es evidente que la prevención más eficaz del consumo será la que permita promover un entorno social favorable: prevenir las condiciones de vida que hacen que las personas sean vulnerables a la depresión o a situaciones de estrés exageradas, reforzar las relaciones familiares y las comunidades saludables.

La reducción de la marginación —la cual está asociada con la pobreza y la desigualdad— es un aspecto particularmente importante de este proceso. De hecho, la marginación es central en cuanto factor de riesgo del consumo de drogas, que se manifiesta en particular mediante la dificultad de acceso al mercado laboral, al sistema sanitario y la ausencia de vivienda. Este componente es tan importante que el Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas cree que los niveles de pobreza y la desigualdad influyen más en el consumo de drogas en una sociedad que las políticas en esa materia (IDPC, 2012).

La reducción de la marginación a través de la estrategia debe llevarse a cabo en tres momentos diferentes. En primer lugar, antes de que una persona desarrolle

la dependencia, mediante la creación de sociedades inclusivas. En segundo lugar, cuando un individuo está atrapado por la dependencia. El objetivo de este enfoque es no aislar a las personas que tengan problemas de drogodependencia, sino hacer que se mantengan integradas en la sociedad. Entre tales medidas se incluyen el apoyo al empleo —como empleos puntuales—, la reintegración en el sistema de salud y las ayudas para vivienda. Por último, la reducción de la marginación también debe ocuparse de los individuos que estén a punto de concluir su tratamiento, ayudándoles a reintegrarse en la sociedad y evitando así que vuelvan a enfrentarse a los mismos factores de vulnerabilidad que causaron su dependencia.

## Implementar programas de prevención basados en evidencia

Para garantizar la eficacia de una estrategia de prevención de la delincuencia relacionada con el consumo de drogas hay que asegurarse de que los programas de prevención implementados en el marco de la estrategia se basen en evidencia. Contar con medidas que hayan sido evaluadas y cuya eficacia se haya demostrado es garantía de una mejor tasa de éxito. En el contexto de los programas basados en datos probatorios, la prevención de la delincuencia relacionada con el consumo de sustancias psicotrópicas ilícitas puede hacerse de tres maneras. En primer lugar, a través de la **prevención del consumo**. En efecto, al evitar el consumo, desaparece automáticamente toda la delincuencia relacionada con los efectos psicofarmacológicos y la relacionada con el mantenimiento del hábito de consumo. Sin embargo, también es posible prevenir la delincuencia sin abordar el problema del consumo, a través del enfoque de **reducción de daños**. Finalmente, el último enfoque es la **prevención de la reincidencia**, cuando una persona ha cometido un acto delictivo relacionado con el consumo de estupefacientes. La clasificación de estos programas se llevó a cabo según sus resultados previstos. La contribución de Lucie Léonard y Julie Savignac al final de este capítulo nos dará una visión general de los programas existentes en Canadá, algunos de los cuales adoptan un enfoque de reducción de daños y otros buscan prevenir el consumo entre los jóvenes.

### a) La prevención del consumo

Tradicionalmente, la prevención del consumo de drogas se lleva a cabo a través de cuatro tipos de enfoques: campañas de sensibilización, intervenciones educativas, familiares y comunitarias.

Las **campañas** tienen generalmente el objetivo de crear conciencia sobre las consecuencias perjudiciales

del consumo de drogas, tratando de desalentarlo. Una observación de diferentes estrategias nacionales ha mostrado una tendencia a alejarse de este enfoque (CIPC, 2015). Esto puede explicarse por el hecho de que las evaluaciones del impacto de estas campañas generalmente no son concluyentes respecto a su capacidad para reducir el consumo (véase, por ejemplo, UNODC, 2013 y EMCDDA, 2013). Más aún, en algunos casos se ha observado que pueden resultar contraproducentes, haciendo que las personas sean refractarias a los mensajes contra las drogas (UNODC, 2013), o que incluso adopten abiertamente una conducta prohibida en reacción a la percepción de una amenaza a su libertad de elección (Hornik, Jacobsohn, Orwin, Piesse, & Kalton, 2008). Además, las campañas pueden transmitir la idea de que el consumo de sustancias psicotrópicas ilícitas está muy extendido, e incentivar de esa manera a probarlas (Hornik et al., 2008).

Las campañas que parecen despertar mayor interés son las que no se centran en el consumo de drogas, sino en el refuerzo de la resistencia social. Este enfoque se verá más en detalle en la siguiente sección (intervenciones escolares).

Hay dos categorías de intervenciones en el **entorno escolar**: la difusión de información sobre las drogas y el refuerzo de la capacidad de resistencia a la presión social. La primera tiene el objetivo de informar a los consumidores potenciales sobre los riesgos relacionados con el abuso de sustancias psicoactivas. Muchos países están empezando a abandonar este enfoque más tradicional, reconociendo lo limitado de su impacto (CIPC, 2015). De hecho, varios estudios muestran que este enfoque (por ejemplo: Botvin et Botvin, 1992 en Botvin & Griffin, 2007); (Hawthorne, 2001) y el uso del miedo (UNODC, 2013) no disuaden a los consumidores potenciales.

El segundo enfoque se centra en el refuerzo de la capacidad de resistencia a la presión social. Su objetivo es ayudar a los jóvenes a desarrollar su capacidad de negarse a consumir pese a la presión de sus pares o de no exponerse a situaciones en que pudiera presentarse esa situación. Este enfoque se considera más eficaz. Un metaanálisis permitió a los autores Botvin y Griffin identificar ciertos elementos que hacen que estos programas sean los más eficaces. Se trata en particular de (Botvin & Griffin, 2007):

- una enseñanza interactiva;
- la construcción de competencias para resistir a la presión social asociada al consumo de drogas;
- una corrección de la percepción errónea de que el consumo de drogas es la norma entre los jóvenes.

Aunque estos programas han mostrado resultados positivos, es importante hacer hincapié en que las intervenciones escolares suelen ser poco eficaces si no van asociadas a otros programas de prevención

(por ejemplo: Botvin 1999; Flay 2000; Lloyd et al. 2000 en Ariza et al., 2013). En efecto, tal como se discutió anteriormente en este informe, los factores familiares y comunitarios tienen un papel central en materia de consumo de drogas, y las intervenciones escolares no permiten tratarlas en profundidad (Hawthorne, 2001).

El tercer enfoque, la prevención del consumo a través de una intervención en la **familia**, es sin duda uno de los más eficaces. Por ejemplo, algunos estudios han identificado que para evitar que un joven tenga problemas de drogodependencia, los tres factores más importantes son (Ary et al., 1999; CSAP, 2000; Dembo et al., 2000 en Kumpfer et al., 2003):

- relaciones positivas con los padres;
- una supervisión y una disciplina coherentes;
- que los padres tengan valores contrarios al abuso de sustancias.

Por lo tanto, para prevenir el consumo de drogas entre los jóvenes es esencial centrarse en las familias en su conjunto (véase por ejemplo Kumpfer et al., 2002, en Kumpfer et al., 2003). Los programas evaluados y considerados eficaces son en particular: la prevención orientada sobre la familia en su conjunto (Gates, et al familia., 2006, en EMCDDA, 2013), las intervenciones tempranas<sup>3</sup> (Olds, 1997; Olds, Henderson, Cole, Eckenrode, Kitzman, Luckey, Pettit, Sifora, Morris y Powers, 1998 en Dusenbury, 2000) extend across the life span, address multiple risk and protective factors, and generalize across settings; (3 y los programas cognitivo-conductuales (Kazdin, 1995; Sanders, 1996; Serketich y Dumas, 1996; Taylor y Biglan, 1998; Webster-Stratton y Taylor, 1998; 2002, en Kumpfer et al., 2003).

Finalmente, las intervenciones en el entorno **comunitario** permiten implicar a los jóvenes en situación de riesgo de consumir drogas en actividades alternativas (Jones et al., 2006) y fortalecer su relación con los organismos comunitarios (UNODCCP, 2002: Diamond et al., 2009). Además, los estudios muestran que las intervenciones de prevención más eficaces son las siguientes (véase (Toumbourou, Duff, & Bamberg, 2003); Perry et al. 1996, Wood et al., 2006 en Diamond et al., 2009):

- se dirigen a más de un factor de riesgo;
- integran a toda la comunidad;
- se llevan a cabo durante la infancia y la adolescencia.

### b) La reducción de daños y su papel en la prevención de la delincuencia

La segunda manera de prevenir la delincuencia relacionada con el consumo de drogas es tratar de **reducir los daños asociados con el consumo** —en el caso que nos interesa, la delincuencia— sin tratar por ello de reducir el consumo de drogas (IDPC, 2016). Este enfoque se basa en la idea de que buscar una sociedad sin drogas es una ilusión y que hay que aceptar que existe un conjunto irreducible de consumidores. En consecuencia, el objetivo realista es centrarse en los efectos adversos de este consumo, tanto desde el punto de la salud como de la seguridad. En particular, este enfoque permite mantener una relación con las personas que sufren una drogodependencia, evitando una exclusión mayor y que su situación personal o social se torne más crítica (EMCDDA, n.d.).

#### Recuadro 5.2 Ejemplo de buena práctica: programa Holyoake DRUMBEAT (Melbourne, Australia)

El programa Holyoake DRUMBEAT busca desarrollar capacidades relacionales mediante el uso de la música y la expresión de creencias, emociones, competencias e ideas. Desarrollado en un principio para jóvenes aborígenes en las escuelas para prevenir un posible consumo de drogas, este programa se dirige ahora a diversos grupos de riesgo que pueden mostrarse reticentes a los enfoques tradicionales de diálogo, como los jóvenes marginalizados, la población reclusa o los refugiados (Holyoake, 2003). Así, las personas desarrollan a través de la música y de la expresión su identidad, el espíritu de equipo y la responsabilización. Por ejemplo, si una persona ha vivido una experiencia humillante que no está dispuesta a compartir verbalmente, el encargado de facilitar la intervención puede invitarle a tocar el tambor para expresar cómo se sintió, y luego preguntarle qué nombre le daría a la emoción que ha expresado. Se observaron cambios positivos en los grupos objetivo, en particular una disminución de casi el 30% de los comportamientos de riesgo, un aumento del 10% de la autoestima y una reducción del absentismo injustificado (L. Wood et al., 2013).

Como vimos antes, las prácticas que buscan la prevención del consumo suelen ser eficaces más a menudo en el entorno familiar y comunitario que en el entorno escolar. Sin embargo, el enfoque utilizado por el programa Holyoake DRUMBEAT se puede utilizar en diversos contextos y entornos, ya sean familiares, comunitarios o escolares. El programa utiliza un método más experimental, que se apoya en la expresión corporal y musical, para permitir que los jóvenes reticentes a la idea de comunicarse verbalmente puedan expresarse a través de otro medio, en este caso el tambor. Este enfoque experimental puede ser fácilmente reproducido en varios contextos.

Para que estos programas sean eficaces, el Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, IDPC (2016), hace hincapié en que son esenciales los siguientes elementos: los consumidores de drogas deben participar en la concepción y aplicación de esos programas, los programas han de ser de fácil acceso, el servicio debe adaptarse a las condiciones locales, las fuerzas de seguridad locales no deben impedir el acceso a los servicios y, finalmente, hay que consultar e implicar al conjunto de la comunidad.

Los programas de reducción de daños pueden tratar de disminuir los comportamientos delictivos bajo la influencia de las drogas o la sensación de inseguridad que provocan (efecto psicofarmacológico), o la delincuencia adquisitiva para financiar el consumo.

Con el fin de reducir el **efecto psicofarmacológico**, en diversos países se han implementado los siguientes recursos: salas de inyección, la gestión de la vida nocturna, las leyes para ciertos tipos de consumo punibles y la reintegración comunitaria.

Las *salas de inyección* permiten consumir diversas drogas compradas ilegalmente, sobre todo cocaína y heroína, en un lugar supervisado (Great Britain Home Office, 2014). Estas salas permiten mejorar el orden público, evitando que el consumo se haga en la calle (Hedrich, Kerr, & Dubois-Arber, 2010).

Algunos países han decidido reducir la delincuencia y la sensación de inseguridad que genera el consumo de drogas en los entornos de la *vida nocturna*: bares, locales, discotecas y otros lugares de ocio y sus alrededores. En efecto, el consumo de drogas en entornos recreativos nocturnos se asocia con muchos de los comportamientos de riesgo, incluyendo el comportamiento violento, las prácticas sexuales de riesgo y el tráfico ilícito de drogas (Rhodes & Hedrich, 2010). En esos contextos pueden aplicarse ciertas medidas, como asegurarse de que los clientes de los establecimientos nocturnos de ocio tengan acceso a agua gratis y a servicios de primeros auxilios. En diversos países se aplican también otras medidas para sensibilizar y llevar a cabo una labor preventiva entre la clientela de las discotecas (Rhodes & Hedrich, 2010).

Además, en ciertos casos, como sucede en Bélgica, se han aprobado *leyes* que penalizan ciertos comportamientos asociados con el consumo de drogas, tales como la alteración del orden público, el consumo problemático, el consumo cerca de establecimientos escolares o, por ejemplo, consumir abiertamente en espacios públicos (CIPC, 2010)<sup>4</sup>.

Por último, la *reintegración comunitaria* permite disminuir la inseguridad relacionada con el consumo de drogas en lugares públicos y las alteraciones del

orden público. Se lleva a cabo, por ejemplo, mediante ayudas para vivienda destinadas a las personas sin hogar (CIPC, 2015).

La reducción de daños también puede buscar reducir **los comportamientos delictivos relacionados con la adquisición de drogas**. El caso más emblemático es la dispensación de heroína bajo supervisión médica y estatal. Al ser la heroína una sustancia cara y con un gran potencial adictivo, es fácil explicar los delitos contra la propiedad para financiar el consumo. La prescripción de heroína bajo supervisión busca prescribir opiáceos a los heroínómanos con una gran dependencia, tras haberse sometido varias veces sin éxito a tratamientos para la abstinencia (Nadelmann, 2015). Diversas evaluaciones muestran que esta iniciativa ha reducido significativamente la delincuencia relacionada con el consumo de drogas (Aebi, Ribeaud, & Killias, 1999; van den Brink et al., 2003).

### c) La prevención de la reincidencia del acto delictivo en relación con el consumo de drogas

La tercera manera de prevenir la delincuencia relacionada con el consumo de drogas consiste en prevenir la reincidencia. Esto puede lograrse mediante la represión —por medio de la cárcel— o la salud pública. Este segundo enfoque presupone que un trastorno de la drogodependencia depende de vulnerabilidades psicobiológicas preexistentes y, por tanto, que se debe tratar a la persona en lugar de castigarla (Chandler et al, 2009, Dackis y O'Brien, 2005, McLellan et al., 2000 en UNODC, 2010). Así, un estudio ha demostrado que el **tratamiento** (y, por tanto, el enfoque de salud pública) reduce más la delincuencia que las penas de prisión (Gerstein y Harwood, 1990, Guzdish et al., 2001 en UNODC, 2010). En efecto, como explica en su contribución Javier Sagredo, las prisiones pueden, en lugar de prevenir la delincuencia, favorecer la integración en un entorno delictivo e incluso iniciar el consumo de estupefacientes en personas que no consumían.

El tratamiento es voluntario y nunca puede obligarse a una persona someterse a él, pues eso violaría los derechos humanos y las normas médicas (UNODC y OMS, 2008; UNODC, 2010). En consecuencia, se sugiere como alternativa a la cárcel en distintos momentos del proceso judicial. En primer lugar, algunas legislaciones nacionales establecen que el policía que detiene a un individuo puede optar por remitirlo a un tratamiento si lo considera más adecuado (CIPC, 2015).

En segundo lugar, los jueces también pueden seguir esa vía. Se puede decidir una pena alternativa a la prisión —como el tratamiento— tanto por un tribunal

### Recuadro 5.3 Ejemplo de buena práctica: *Insite* (Vancouver, Canadá)

Inaugurada en 2003, *Insite* es la primera sala de inyección supervisada creada en Norteamérica. Su financiación, sus operaciones y su personal corren a cargo de Vancouver Coastal Health, uno de los servicios de salud regionales de la Columbia Británica (Vancouver Coastal Health, n.d.). El establecimiento de *Insite* consta de unas doce cabinas donde los consumidores pueden inyectarse drogas, previamente adquiridas, bajo la supervisión de enfermeros y médicos. Estos profesionales sanitarios pueden responder rápidamente en caso de una sobredosis. *Insite* cuenta también con trabajadores sociales y terapeutas que pueden asesorar a los consumidores sobre los servicios y recursos comunitarios disponibles, sobre todo en cuanto a tratamientos y a vivienda (British Columbia Centre for Excellence in HIV/AIDS, 2009).

Wood et al. (2006) llevaron a cabo una revisión de las evaluaciones de *Insite* realizadas entre 2003 y 2006. A partir de los resultados de las diferentes evaluaciones, los autores concluyeron que *Insite* había conllevado numerosos beneficios para la comunidad de Vancouver no solo en materia de reducción de daños, sino también de prevención de la reincidencia. De hecho, las evaluaciones han demostrado que *Insite* ha ayudado a atraer a los consumidores de drogas inyectables a los que normalmente resulta difícil llegar a través de los programas convencionales de salud pública, y que esos consumidores tenían una mayor tendencia a recurrir a un tratamiento para su drogodependencia tras haber frecuentado la clínica. Al acceder a tratamientos que les permitan reducir su consumo (o al menos reducir los daños asociados), se reduce también la probabilidad de que esas personas cometan delitos bajo la influencia de las drogas. Además, se observó una reducción significativa de las inyecciones en público tras la apertura de la clínica, con lo que también se redujo la sensación de inseguridad que genera el consumo visible en público. Por último, se ha demostrado que la apertura de la clínica no provocó ningún aumento del tráfico ni de la delincuencia relacionada con las drogas en el barrio.

ordinario como por los tribunales especializados en materia de drogas<sup>5</sup> (IDPC, 2012). En Canadá, una evaluación ha mostrado que los tribunales de tratamiento de drogodependencias reducen más la reincidencia delictiva que las penas de prisión (Division de l'évaluation, Bureau de la gestion de la planification stratégique et du rendement, 2012).

Luego puede ofrecerse un tratamiento cuando a una persona se le impone una sanción, que podrá llevarse a cabo ya sea en la cárcel o en un entorno abierto. Ambos enfoques también han demostrado una disminución de la reincidencia (véase, en particular Insulza, 2013 y National Institute of Justice, 2011).

En el caso de los pueblos indígenas, ciertas estrategias nacionales han instaurado sistemas de **justicia restaurativa** y **juicios comunitarios**. El autor Insulza (2013) subraya que contribuyen a la integración social y previenen la reincidencia.

## Análisis comparativo de ciudades

### La elección de las ciudades

En este capítulo se identifican diez ciudades que cuentan con una o varias políticas en materia de drogas, en fase de aplicación o en curso de adopción. Nuestra selección se basa en varios criterios: en primer lugar,

hemos seleccionado mayoritariamente ciudades situadas en países cuya estrategia nacional en torno a las drogas había sido analizada previamente en un informe del CIPC en relación con la prevención de la delincuencia asociada a las drogas (2015), pues así podíamos comparar las estrategias municipales y las nacionales más en detalle. En segundo lugar, seleccionamos ciudades sobre las cuales había suficiente información disponible respecto a su política de drogas para poder llevar a cabo nuestro análisis. Por último, hemos tratado de contar con una amplia distribución geográfica: cinco están en Europa (Amsterdam, Biel, Glasgow, Lisboa y Estocolmo), dos en Norteamérica (Ithaca y Vancouver), una en África (Ciudad del Cabo), una en Sudamérica (Bogotá) y una en Oceanía (Melbourne).

Nuestro análisis no pretende ser un censo sistemático de las políticas urbanas en materia de drogas; más bien busca mostrar las estrategias con aspectos innovadores y que permitan poner en marcha una prevención de la delincuencia vinculada al consumo de drogas. El análisis comparativo de las ciudades pretende identificar las similitudes y variaciones significativas entre los enfoques y las estrategias municipales de prevención de la delincuencia relacionada con las drogas.

En primer lugar, teniendo en cuenta la especificidad de las ciudades en la comprensión de los problemas de la delincuencia relacionada con el consumo de

#### Recuadro 5.4 Ejemplo de buena práctica: Drug Treatment Alternative to Prison (DTAP) (Nueva York, Estados Unidos)

El programa Drug Treatment Alternative to Prison (DTAP, o tratamiento de la drogodependencia como alternativa a la prisión) es el primer tribunal de tratamiento de la drogodependencia de Estados Unidos, creado en 1990 (The National Center on Addiction and Substance Abuse at Columbia University, 2003). El objetivo del programa es reducir la reincidencia y el consumo de drogas entre los delincuentes drogodependientes que no han sido condenados por delitos violentos. El programa les ofrece un tratamiento para su drogodependencia por un período de entre 15 y 24 meses en una comunidad residencial terapéutica (The National Center on Addiction and Substance Abuse at Columbia University, 2003).

Las evaluaciones del programa fueron concluyentes. En efecto, en comparación con un grupo de control de delincuentes similares enviados a prisión, los participantes que completaron el programa DTAP tenían un 33% menos de probabilidades de volver a ser detenidos, un 45% menos de probabilidades de volver a ser condenados y un 87% menos de probabilidades de volver a la cárcel. También se multiplicaban por 3,5 las probabilidades de que consiguieran un trabajo tras haber completado el programa que antes de su detención (The National Center on Addiction and Substance Abuse at Columbia University, 2003). En suma, las tasas de reincidencia fueron mucho más bajas y las tasas de empleo más altas para los delincuentes que participaron en el programa DTAP que para quienes habían sido enviados a prisión.

drogas en las zonas urbanas, es importante analizar el grado de **autonomía** que los respectivos gobiernos dejan a las ciudades. Posteriormente, en base a las características esenciales de una política eficaz, analizaremos los **enfoques** y los **objetivos concretos** de los municipios, para ver si estos últimos buscan un enfoque integral, favoreciendo la coordinación y la colaboración multisectorial, la promoción de un entorno social favorable y la reducción de la marginalización, así como la aplicación de programas eficaces, elementos todos ellos que han sido identificados como necesarios para una política de prevención eficaz.

## Autonomía de las ciudades en materia de drogas

Para ilustrar el tipo de autonomía de las ciudades, hemos identificado dos enfoques en las estrategias nacionales en materia de drogas:

- 1) el **enfoque centralizado** (Canadá, Estados Unidos y Portugal), y
- 2) el **enfoque descentralizado** (Sudáfrica, Australia, Colombia, Países Bajos, Reino Unido, Suiza, Suecia).

### a) Enfoque centralizado

Las estrategias nacionales de Canadá, Estados Unidos y Portugal presentan un enfoque centralizado. En los tres casos, los programas de prevención son seleccionados e implementados por una o más agencias u organismos del gobierno nacional (CIPC, 2015; Reitox Network, 2012). Por ejemplo, en Canadá, en el marco de la estrategia nacional antidrogas, el Programa de las Iniciativas de la Estrategia Antidrogas proporciona fondos a organizaciones —tales como ONG, universidades y a diversos niveles gubernamentales, incluyendo las provincias, los territorios y los municipios— para que puedan desarrollar proyectos de promoción de la salud, de prevención y de tratamiento (Gouvernement du Canada, 2015). En Portugal, el Servicio de Intervención para los Comportamientos Adictivos y en las Dependencias (SICAD), dependiente del Ministerio de Salud, se ocupa de la articulación del plan nacional con los municipios y las organizaciones no gubernamentales.

### b) Enfoque descentralizado

En este enfoque se han identificado dos tipos de descentralización: la descentralización hacia entidades estatales regionales, como en el caso de Australia, Reino Unido y Suiza, o hacia entidades municipales, como en el caso de los Países Bajos, Colombia, Suecia y Sudáfrica.

## Regiones

El Reino Unido optó por delegar una parte de sus responsabilidades en relación con la estrategia nacional a los gobiernos regionales y a sus países constituyentes —a los gobiernos de Escocia y Gales—, mientras que en el caso de Suiza y de Australia existe un principio de subsidiariedad en la elaboración y la aplicación de las estrategias de prevención de la delincuencia vinculada al consumo de drogas. En los casos que hemos identificado —Melbourne, Glasgow y Biel—, las ciudades deben preparar sus estrategias dentro del marco establecido tanto por su gobierno regional como nacional. Estas tres ciudades son autónomas en lo que respecta a las actividades de

prevención del consumo y de coordinación con los actores locales. Las ciudades de Biel y Glasgow se ocupan, respectivamente, de la integración social y profesional (Direction de la formation, de la prévoyance et de la culture, 2011) y de la recuperación en las comunidades (City of Glasgow, 2014) de las personas con problemas de dependencias. Melbourne y Biel tienen cierta autonomía en lo que respecta a la reducción de daños (City of Melbourne, 2014; Direction de la formation, de la prévoyance et de la culture, 2011). Por último, la ciudad de Glasgow tiene una gran autonomía en relación con el gobierno regional y nacional en materia de protección de los grupos vulnerables, en especial de los niños, y de iniciativas que se centran en las familias desde un punto de vista de la reducción de la delincuencia en relación con el consumo de drogas (City of Glasgow, 2014).

### Ciudades

En el caso de los Países Bajos, Colombia, Suecia y Sudáfrica, los procesos de descentralización se ha dirigido hacia las ciudades. En los cuatro casos, las estrategias nacionales estipulan que los municipios deben desarrollar políticas locales para la prevención del consumo de drogas (Department of Social Development, 2013; Ministerio de Salud y Poreteccion social, 2014; Reitox Network, 2012). En los cuatro casos, las ciudades son responsables de la coordinación de las acciones y tienen un papel predominante en la prevención del consumo, la reducción de la oferta y la reducción de daños (City of Cape Town, 2014; Reitox Network, 2012; Secretaria de Salud, 2011). Además, Ámsterdam y Estocolmo son también responsables de las regulaciones en torno a los *coffee shops*<sup>6</sup>, en los Países Bajos, y *head/smartshops*<sup>7</sup> en Suecia, así como a la regulación sobre la vida nocturna y la prevención de los desórdenes públicos (Reitox Network, 2012). Además, Ámsterdam es también responsable de la prevención de la reincidencia y de la reinserción social de antiguos presos y de personas sin hogar que consumen drogas (Reitox Network, 2012a).

Las ciudades que hemos seleccionado generalmente siguen las estrategias nacionales en relación con el enfoque a adoptar sobre la cuestión de las drogas, con excepción de Vancouver e Ithaca. Las estrategias de Estocolmo y de Suecia, por ejemplo, incorporan diversos componentes —la prevención, la reducción de la oferta y la demanda, así como el tratamiento— con el fin de lograr una sociedad libre de drogas. Las ciudades de Vancouver e Ithaca, por su parte, defienden un enfoque de salud pública, mientras que los gobiernos de Estados Unidos y Canadá no han adoptado hasta ahora un enfoque de reducción de daños en sus respectivas estrategias<sup>8</sup> (CIPC, 2015). En ambos casos, el gobierno nacional ha optado por una

**Tabla 5.1 Enfoques de las estrategias nacionales en materia de drogas**

Ciudades	Centralizado	Descentralizado	
		Regiones	Ciudades
Australia		■	
Sudáfrica			■
Canadá	■		
Colombia			■
Estados Unidos	■		
Países Bajos			■
Portugal	■		
Reino Unido		■	
Suecia			■
Suiza		■	

Fuente: Autores

estrategia cuya implementación y coordinación se hace de forma centralizada. Además, a diferencia de Portugal, que también ha optado en los últimos años por un enfoque centralizado, la reducción de daños es un componente central de la estrategia nacional y el papel de las ciudades en esta área es reconocido y sus acciones se integran en el marco de asociaciones con la administración central (Reitox Network, 2012). Una hipótesis: las estrategias que abogan por la prohibición a nivel nacional y ofrecen poca autonomía a las ciudades empujan a estas a no seguir la estrategia nacional.

### Características de las estrategias municipales estudiadas

Las estrategias municipales estudiadas serán analizadas a la luz de esos criterios, con el fin de determinar la forma en que tratan de abordar los aspectos necesarios para que una estrategia de prevención sea eficaz. Como vimos, una estrategia eficaz para la prevención de la delincuencia relacionada con el consumo de drogas consta de varios criterios esenciales: su enfoque debe ser integral e incluir la drogodependencia como un fenómeno a menudo interrelacionado con otros problemas, la estrategia debe facilitar la coordinación entre las diferentes intervenciones que abordan los problemas relacionados con las sustancias ilícitas, debe fomentar el desarrollo de un medio social favorable y reducir la marginalización, y debe incorporar prácticas y programas eficaces que se basen en datos probatorios<sup>9</sup>.

## a) Adoptar un enfoque integral

Entre las ciudades estudiadas, muchas adoptan una visión amplia para tratar del problema de las drogas y toman en cuenta los distintos factores que pueden estar relacionados con ese problema. En los Estados Unidos, por ejemplo, la ciudad de Ithaca establece claramente en su estrategia que: «Con demasiada frecuencia nuestros enfoques anteriores no han logrado reconocer que fundamentalmente, la prevalencia en la comunidad de problemas de salud, tales como el consumo problemático de drogas, y de problemas sociales, como la participación en la economía ilícita de las drogas, refleja cuestiones más profundas relacionadas con las oportunidades sociales y económicas y la desigualdad racial» [traducción libre] (City of Ithaca, 2016, p. 2).

Una serie de consultas llevadas a cabo en la ciudad han permitido concluir que el problema de las drogas estaba estrechamente ligado al desempleo generalizado, el aislamiento geográfico, el racismo y la pobreza, todos los cuales son factores que contribuyen al sentimiento de desesperación, lo cual aumenta la probabilidad de un consumo problemático de drogas (City of Ithaca, 2016). Estos resultados llevaron a la ciudad a desarrollar en su estrategia objetivos — como la reducción de las desigualdades raciales y el desarrollo económico y comunitario— que no están directamente relacionados con el consumo de drogas, pero que se centran en cuestiones que tienen una repercusión al respecto. También se han identificado otros factores de riesgo comunes a la delincuencia y al consumo de drogas, como la desigualdad social y la falta de oportunidades de empleo (Atkinson et al., 2009). De esta manera, las intervenciones previstas por la ciudad de Ithaca pueden tener un efecto tanto sobre la reducción del consumo de drogas como sobre la disminución de la delincuencia.

La ciudad de Ámsterdam, a pesar de que no tiene una estrategia integrada de drogas a nivel municipal, se ocupa de diversas cuestiones relacionadas con las drogas a través de diversas políticas específicas. Por ejemplo, las principales ciudades de los Países Bajos cuentan con una política para cada uno de los siguientes temas: los *coffee shops*, la organización de la asistencia social, la atención a los consumidores problemáticos de drogas, los permisos para grandes eventos y las actividades de educación y prevención (Laar et al., 2013). Estos temas se refieren a diferentes enfoques en materia de prevención de la delincuencia: por ejemplo, la ayuda social y la atención a los toxicómanos son medidas de reducción de daños y de prevención de la reincidencia, y las actividades de prevención y educación se llevan a cabo con fines de prevención del consumo. Así, pese a que no están

integradas en una sola estrategia, estas políticas pueden hacer frente a diversos problemas relacionados con el consumo de drogas.

La estrategia *Beyond The Safe City* (Más allá de la ciudad segura) de Melbourne es también un buen ejemplo de estrategia que favorece un enfoque integral. De hecho, ha optado por integrar un componente sobre las drogas en la estrategia general de prevención y reducción de la delincuencia. El enfoque propuesto por la estrategia busca ser particularmente amplio; la estrategia hace hincapié en la importancia de contar con una visión global de las causas de la delincuencia, la violencia, los problemas de drogas y alcohol y otros comportamientos antisociales, con el fin de desarrollar soluciones adaptadas y eficaces (City of Melbourne, 2014). Así, esta estrategia más general aborda la cuestión de las drogas desde una perspectiva que favorece la seguridad cotidiana y un entorno más sano en la ciudad, y se centra en factores de riesgo comunes a todos los problemas antes mencionados. Por ejemplo, uno de los objetivos de la estrategia es desarrollar resiliencia entre niños y jóvenes, un objetivo que se traduce en programas destinados a ayudarles a desarrollar sus aptitudes sociales, gestionar los conflictos y el estrés y favorecer su participación ciudadana. Este objetivo no solo es propicio para la prevención de la delincuencia y de la violencia, sino también para la prevención del consumo de drogas.

Por último, antes mencionamos que existe una relación estrecha entre la toxicomanía y los problemas de salud mental, y que es importante contar con una estrategia de prevención que prevea una colaboración entre los distintos actores que se ocupan de estos dos fenómenos. La ciudad de Vancouver ha desarrollado una estrategia que busca específicamente hacer frente de manera conjunta a ambos problemas. Uno de los objetivos de la estrategia es mejorar la colaboración entre los diferentes servicios implicados en el tratamiento y la prevención de la drogodependencia y los trastornos de salud mental, en particular los servicios sanitarios y de vivienda, la policía y los organismos comunitarios que ofrecen servicios de apoyo a los pares (Mayor's Task Force on Mental Health and Addictions, 2014). En la siguiente sección veremos de manera más detallada los mecanismos de coordinación que pueden ponerse en marcha para tal fin. Tales medidas se enmarcan en un enfoque de reducción de daños y de prevención de la reincidencia, pues permiten asegurar que un consumidor de drogas sea remitido hacia los programas de atención necesarios para tratar su drogodependencia si esta se ha desarrollado como consecuencia de un trastorno de la salud mental.

## b) Fomentar la coordinación entre las diferentes intervenciones

El fenómeno de las drogas es un problema complejo y multidimensional que requiere una respuesta de varios niveles y disciplinas. Para ese fin, Kübler y Wälti afirman que «el desarrollo actual de políticas de drogas en las zonas urbanas debe fijarse principalmente en la creación de una acción coordinada entre la multitud de actores y de organismos implicados, de distintas maneras, en la resolución del problema de las drogas [traducción libre]» (2001, p. 43). La eficacia de la respuesta al fenómeno dependerá en gran medida de la articulación de la estrategia entre el gobierno nacional, regional y local, así como de la estructura de coordinación a nivel local entre los componentes de la política de los actores involucrados.

La posición estratégica de proximidad de las ciudades respecto a los ciudadanos, las organizaciones comunitarias, el sector privado y los demás niveles de gobierno torna indispensable la cuestión de la coordinación en materia de prevención de la delincuencia relacionada con el consumo de drogas (CIPC, 2010). Así pues, trataremos de conocer de qué manera las políticas municipales se ocupan del proceso de sincronización de acciones de salud pública y de orden público (Hughes, Ritter, & Mabbitt, 2013). En otras palabras, ¿cuál es su *modus operandi*? Para efectos del análisis, hemos identificado dos tipos de estructura: (a) la unidad de coordinación y (b) el organismo especializado. Esta tipología se basa, entre otras cosas, en una revisión descriptiva de la coordinación en materia de drogas (2002), así como en un informe sobre los acuerdos de coordinación de los Estados miembros de la Unión Europea (2001), elaborado por el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (EMCDDA).

### La unidad de coordinación

La unidad de coordinación está formada por funcionarios vinculados a un departamento o a un organismo municipal específico, por lo general del ámbito de la salud o los servicios sociales. Según el EMCDDA, este tipo de coordinación es más bien informal, ya que no tiene un poder de coordinación tan claro como un organismo especializado o que se ocupe específicamente de las drogas (2002). Por ejemplo, en Biel, se creó un comité de expertos con el fin de coordinar la oferta de servicios destinados a las personas con una dependencia y de crear una red entre los expertos en la materia. En este caso, la unidad de coordinación es supervisada tanto por la Dirección de Formación, Previsión Social y Cultura (CMR) como por la Dirección de Seguridad (SEC).

## El organismo especializado

También según el EMCDDA, el organismo especializado o específico para la cuestión de las drogas tiene como principal objetivo mejorar la coordinación entre los distintos actores. Al no estar vinculado a un organismo de salud o a las fuerzas de seguridad, pero con un mandato específico en materia de drogas, el organismo especializado tiene un poder de iniciativa más importante y más integral que una unidad de coordinación vinculada a un departamento específico (EMCDDA, 2002). Entre las ciudades que hemos estudiado, Ciudad del Cabo, bajo el impulso del gobierno central, ha creado un Comité de Acción Local sobre Drogas (CTADAC), que se ocupa de la coordinación de las actividades específicas en relación con las drogas en la ciudad. Lisboa es otro ejemplo similar, donde todas las decisiones de coordinación las toma el SICAD, un organismo especializado creado por el gobierno central.

## c) Promover un entorno social favorable y reducir la marginación

Varias ciudades han incorporado en sus estrategias municipales objetivos relacionados con la prevención de las condiciones de vida que pueden aumentar la vulnerabilidad de las personas. Bogotá destaca especialmente al respecto: de los siete objetivos establecidos en su estrategia municipal sobre drogas, cuatro están relacionados con la promoción de un entorno social favorable. Entre otras cosas, la ciudad quiere reforzar y desarrollar las capacidades de las familias y de las comunidades para prevenir el consumo, fomentar la participación ciudadana plena, el fortalecimiento de los lazos socioafectivos y la mejora de la calidad de vida, garantizar la protección y la

Tabla 5.2 Modos de coordinación de las ciudades

Ciudades	Unidad de coordinación	Organismo especializado
Ámsterdam		
Biel		
Bogotá	Información no disponible	
Glasgow		
Ithaca		
Ciudad del Cabo		
Lisboa		
Melbourne		
Estocolmo		
Vancouver	Información no disponible	

Source: Auteurs

aplicación del derecho a la salud de los ciudadanos y promover una cultura de prevención (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2011).

Uno de los objetivos del plan de Ithaca está directamente relacionado con la reducción de la marginación. De hecho, la ciudad trata de promover el desarrollo económico y comunitario con el fin de mejorar la situación de los jóvenes y las familias, aumentar las oportunidades económicas y la salud pública de las comunidades y garantizar que las personas vulnerables estén en primera línea para recibir los beneficios (City of Ithaca, 2016).

La estrategia de salud mental y drogodependencia de la ciudad de Vancouver incorpora el objetivo de reducir la estigmatización de las personas que sufren trastornos mentales o problemas de adicción. La estrategia mantiene que el estigma es un obstáculo para el acceso a los servicios, el tratamiento y el sentido de pertenencia que necesitan estas personas, sobre todo porque a menudo se encuentran en la pobreza, lo cual aumenta la estigmatización de que son víctimas (Mayor's Task Force on Mental Health and Addictions, 2014).

#### d) Implementar programas de prevención basados en datos probatorios

Como se vio anteriormente, los programas a desarrollar pueden intentar prevenir el consumo de drogas, prevenir la delincuencia relacionada con dicho consumo sin fijarse en el problema del consumo (reducción de daños) o prevenir la reincidencia de una persona que ha cometido un delito relacionado con el consumo de drogas.

En cuanto a la **prevención del consumo**, hemos observado que los tipos de enfoque defendidos son las campañas de sensibilización y las intervenciones en el ámbito escolar, familiar y comunitario. Numerosas estrategias municipales analizadas en el marco de este capítulo abarcan la implementación de programas que adoptan uno de estos enfoques. En efecto, las estrategias de Biel, Lisboa, Ithaca, Glasgow, Bogotá, Vancouver y Ciudad del Cabo tienen todas un componente dedicado a la prevención del consumo. Las medidas preventivas introducidas en Ciudad del Cabo son particularmente integrales e integradas: se han desarrollado programas para intervenir en las escuelas, las familias y en el resto de la comunidad, haciendo frente de esa manera a los factores de riesgo individuales, familiares y sociales. Según ha informado el CIPC (2015), el uso exclusivo de medidas de prevención de la delincuencia relacionada con el consumo de drogas (por ejemplo, exclusivamente en las escuelas) suele ser ineficaz, razón por la cual el enfoque

de Ciudad del Cabo constituye un buen ejemplo a seguir. Allí, se crean programas en las escuelas para ayudar a los jóvenes a mejorar sus habilidades de comunicación, resistir a la presión del grupo y manejar su cólera. También hay programas dirigidos a las familias que buscan reforzar su capacidad para hacer frente a los comportamientos problemáticos. Por último, se han adoptado medidas para mejorar las condiciones socioeconómicas de las personas. De este modo, la ciudad busca reducir los diversos factores de riesgo que podrían llevar a que una persona comience a consumir estupefacientes.

Varias ciudades del estudio utilizan también un enfoque de **reducción de daños** frente al consumo de drogas. Como vimos, hay tres iniciativas que pueden tener un impacto sobre la prevención y la reducción de la delincuencia: la dispensación de heroína bajo supervisión médica-estatal, las salas de inyección supervisada y los tratamientos.

Tanto Vancouver como Biel tienen una sala de inyección supervisada que permite el consumo de bajo riesgo de drogas ilegales. Por su parte, la ciudad de Ithaca tiene la intención de crear un centro de crisis abierto las 24 horas del día que incluiría una zona de supervisión mientras pasan los efectos de la droga para las personas que se encuentren bajo la influencia de la sustancia. Los objetivos de esta sala serían minimizar la intoxicación en público, reduciendo de esa forma la sensación de inseguridad que esta pueda provocar, y poner en contacto a esas personas con los servicios de tratamiento (City of Ithaca, 2016). La ciudad también contempla la creación de una clínica de metadona y de una sala de inyección supervisada.

Varias ciudades incorporan también un componente de tratamiento en su estrategia; puede tratarse de, por ejemplo, de medidas de sustitución, como la dispensación de metadona. Para la ciudad de Glasgow, el «camino de la cura» es subjetivo para cada individuo (Alcohol and Drug Partnership, 2014). El tratamiento es un proceso que viene determinado por los objetivos que se fija la persona, ya sea desarrollar habilidades para evitar recaídas en el consumo de drogas, reparar las relaciones dañadas debido al consumo o encontrar medios de participar de manera significativa en la sociedad. Por lo tanto, la intervención no se centra específicamente en el consumo de drogas, sino en la reducción de daños que ha ocasionado en la vida del consumidor. En Lisboa, el refugio de Alcântara es una residencia temporal para consumidores de drogas; su objetivo es proporcionarles un espacio donde puedan planificar su integración en un tratamiento. Así, los consumidores pueden distanciarse del contexto habitual que les conduce al consumo y ser derivados hacia recursos y tratamientos apropiados (Reitox Network, 2012).

Por último, varias estrategias emplean un enfoque de **prevención de la reincidencia** para personas con antecedentes judiciales por delitos cometidos bajo la influencia de la droga o con el fin de adquirirla. Entre las iniciativas que pueden ponerse en marcha para ello se cuentan los tribunales de tratamiento de drogodependencias, que ofrecen una alternativa al encarcelamiento, los comités de disuasión y los programas de reintegración. La ciudad de Vancouver puso en marcha un tribunal de tratamiento de drogodependencias en 2001, segunda ciudad canadiense en contar con uno, tras Toronto, que lo había creado en 1998 (Somers et al., 2012). Somers et al. (2012) han llevado a cabo una evaluación del tribunal de Vancouver examinando de manera longitudinal los cambios en la reincidencia y las características de los participantes. Los autores concluyeron que se produjo una reducción significativa de la delincuencia entre quienes pasaron por ese tribunal en relación con un grupo de control. Biel, por su parte, ha puesto en marcha medidas de rehabilitación, tanto ofertas de empleo y ocupación como oportunidades de vivienda (Direction de la formation, de la prévoyance et de la culture, 2011).

## Conclusiones

A lo largo de este capítulo hemos examinado algunos de los principales problemas que rodean la prevención de la delincuencia en relación con el consumo de drogas en las zonas urbanas. Hemos demostrado que esta debe tener en cuenta los diferentes factores que influyen en el consumo de drogas, así como aspectos específicos del contexto de una ciudad. El año 2016 ha sido un punto de inflexión en las tendencias mundiales en materia de consumo de estupefacientes y de su control, en gran medida gracias a la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas y al reconocimiento en el ámbito internacional de que las políticas punitivas son contraproducentes y costosas. Actualmente reciben más apoyo ciertos enfoques alternativos, en particular la prevención y la reducción de daños.

Por otro lado, este capítulo nos ha permitido presentar los dos principales modelos teóricos identificados en la literatura especializada para explicar los vínculos entre la delincuencia y el consumo de drogas: uno establece una relación causal entre ambos fenómenos, mientras que el otro propone una relación correlacional. También hemos identificado factores de riesgo comunes al consumo y a la delincuencia, entre los que se cuentan **factores de riesgo individuales, relacionales y comunitarios**. Esta conceptualización nos permite comprender la delincuencia asociada al consumo de drogas como un fenómeno complejo, multifactorial y, a menudo, vinculado a otros problemas independientes del consumo.

A partir de estas observaciones teóricas y del análisis comparado de diez ciudades, estamos en condiciones de emitir ciertas recomendaciones sobre cómo debe ser una estrategia eficaz. En primer lugar, es importante que se trate de una **estrategia integral**, que favorezca la **articulación entre diversos niveles y sectores**, así como la promoción de un **entorno social favorable que reduzca la marginación**. Por otra parte, teniendo en cuenta el conocimiento de primera mano que tienen las ciudades respecto a los problemas del consumo y de la delincuencia a nivel local, es importante concederles una cierta **autonomía** en la aplicación y puesta en marcha de sus estrategias, en particular en materia de **reducción de daños**. Por último, es importante recordar la importancia de establecer **mecanismos de seguimiento y evaluación** de los programas y las políticas, con el fin de garantizar que estos últimos se apoyen en datos probatorios y sean modificados, si fuera necesario, y de velar por el **intercambio continuo de información** entre las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones gubernamentales, así como entre las autoridades locales, regionales y nacionales.

## Prevención de la delincuencia relacionada con el consumo de drogas en las zonas urbanas. Ejemplos de programas financiados por la Estrategia Nacional de Prevención del Delito, Seguridad Pública de Canadá

Julie Savignac<sup>10</sup>  
Lucie Léonard<sup>11</sup>

La prevención de la delincuencia asociada al consumo de drogas, especialmente entre los jóvenes, es un tema importante para el gobierno federal canadiense. En su Discurso del Trono de 2015, el Gobierno de Canadá se comprometió a legalizar y regular la marihuana, aunque no es menos cierto que la restricción del acceso a la marihuana y la protección de los niños y los adolescentes impidiéndoles el acceso a esa droga son dos objetivos centrales que el gobierno quiere alcanzar con las nuevas políticas y el nuevo sistema de legalización (Gouvernement du Canada, n.d.).

El consumo de drogas, y más recientemente la legalización de la marihuana, es una preocupación constante, especialmente teniendo en cuenta la implicación frecuente de jóvenes y otras poblaciones vulnerables, los costos económicos, las preocupaciones sobre los nuevos problemas emergentes y el deseo de ver emerger comunidades más sanas y seguras para todos los ciudadanos. Además de ser una prioridad en materia de seguridad pública, el abuso de sustancias es también una prioridad central en materia de salud pública, en particular debido a las repercusiones en la edad adulta, por ejemplo respecto al nivel de enfermedades crónicas, de adicciones y de trastornos de salud mental (EMCDDA, 2009).

Según las estimaciones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), aproximadamente 200 millones de personas de todo el mundo dicen haber consumido marihuana al menos en una ocasión en 2012. Un informe de UNICEF publicado en el año 2013 sitúa a Canadá entre los países del mundo donde más marihuana consumen los jóvenes (EMCDDA, 2009).

En Canadá, pese a las prohibiciones del consumo, la marihuana sigue siendo la sustancia ilegal más consumida. De hecho, es la segunda droga más usada para uso recreativo en Canadá, después del alcohol, especialmente entre los jóvenes. Unos 22 millones de canadienses de 15 años o más —aproximadamente

# Contribución

el 75 % de la población— bebió alcohol en 2013. En comparación, el 11 % de los canadienses mayores de 15 años o más informaron haber consumido marihuana por lo menos en una ocasión ese mismo año. Si examinamos los datos más en profundidad, vemos que en 2013 el 8 % de los adultos de más de 25 años y el 25 % de los jóvenes de 15 a 24 años afirmaron haber consumido marihuana a lo largo del último año. Esos datos se ven corroborados por la Encuesta Canadiense sobre el Tabaco, el Alcohol y las Drogas de 2013 (Statistique Canada, 2015), que muestra que los jóvenes de 15 a 24 años fueron el grupo con un consumo autodeclarado de sustancias ilícitas más elevado de toda la población canadiense ese mismo año. En ese grupo hay también cuatro veces más de posibilidades de reportar un delito debido al consumo de drogas que en el grupo de adultos de más de 25 años. Los jóvenes también tienen más probabilidades que los adultos de tener un consumo de riesgo y de sufrir más delitos a lo largo de su vida (Young, M.M. et al., 2011). También se ha demostrado que la inversión en prevención de drogas produce buenos resultados: por cada dólar invertido, se ahorran entre 15 y 18 dólares (McInnis, O.A. & Young, M.M., 2015).

Debido a sus múltiples implicaciones y repercusiones, la prevención eficaz del abuso de sustancias en los jóvenes y una mejor comprensión de los problemas que plantea la legalización requiere una actuación coordinada, integral y multisectorial entre los principales actores de los distintos niveles gubernamentales y también a escala local.

Han surgido diversas iniciativas federales de prevención, de las que sin duda una de las más conocidas es la Estrategia Nacional Antidrogas, una colaboración interministerial en que participan doce ministerios bajo la dirección del Ministerio de Justicia de Canadá, en funcionamiento desde 2007. Mediante esta Estrategia, el Gobierno de Canadá «contribuye a mejorar la seguridad y la salud de las comunidades, ayudando a prevenir el consumo de drogas ilícitas,

para tratar la drogodependencia y reducir la producción y la distribución de estas drogas, y luchando contra el abuso de medicamentos con receta» (Gouvernement du Canada, 2014).

El Departamento de Seguridad Pública de Canadá (SP) se ha mostrado activo en el marco de la Estrategia Nacional Antidrogas. A través de su Estrategia Nacional para la Prevención del Delito (SNPC), ha financiado diez programas basados en datos probatorios para la prevención y la reducción del consumo de sustancias entre los jóvenes. La financiación de esos programas forma parte del mandato de la SNPC, puesto que los estudios científicos han constatado la correlación entre la dependencia del alcohol y de otras drogas y la delincuencia, en particular la influencia del consumo precoz de alcohol y otras drogas sobre la delincuencia, lo que demuestra la necesidad de medidas de prevención e intervención temprana destinadas a los jóvenes (Centre national de prévention du crime, 2009).

### Los programas basados en datos probatorios en materia de prevención del consumo de sustancias entre los jóvenes

Al hablar de programas basados en datos probatorios, existen registros o sistemas de clasificación de programas cuyo principal objetivo es clasificar los programas en función de su nivel de eficacia respecto a los resultados obtenidos, teniendo en cuenta la rigidez, solidez y validez de la evaluación, los factores relacionados con la aplicación y, en algunos casos, la continuidad de los resultados y el número de sitios donde se ha replicado el programa (Gabor, T., 2011). Estos registros hacen las veces de motores de búsqueda para identificar los mejores programas y son de alguna manera una forma sencilla interactiva de hacer operativo el enfoque basado en evidencia<sup>12</sup>. También funcionan como un centro de difusión del conocimiento en materia de programas y prácticas y permiten a las comunidades locales elegir el mejor programa eficaz que se adapte a su situación y su población.

En Canadá no existe aún un sistema de clasificación de programas. Sin embargo, en los Estados Unidos hay varios y en distintos campos de actividad<sup>13</sup>. En el campo específico del abuso de sustancias y la salud mental, existe el National Registry of Evidence-based Programs and Practices (NREPP, o Registro Nacional de Programas y Prácticas Basados en Evidencia) del Substance Abuse and Mental Health Services Administration (SAMHSA, Administración de Servicios sobre el Abuso de Sustancias y la Salud Mental)<sup>14</sup>, que incluye más de un centenar de programas basados en evidencia.

Basándose en pruebas o datos proporcionados por estos sistemas de clasificación, la SNPC ha apoyado la reproducción en el contexto canadiense de programas basados en evidencia que buscan la prevención y la reducción del consumo de drogas entre los jóvenes. Por ejemplo, de 2009 a 2013, seis organizaciones recibieron fondos para implementar el programa Botvin LifeSkills Training<sup>15</sup> (LST), un programa de prevención escolar que se centra en el consumo precoz de drogas y alcohol entre los adolescentes, especialmente entre los de educación secundaria. La mayoría de estos proyectos incluían una clientela autóctona y, entre ellos, se llevó a cabo la evaluación de los resultados de un proyecto<sup>16</sup>.

Otro ejemplo es el exitoso programa Towards No Drug Abuse<sup>17</sup> (TND), un programa concebido para ayudar a los jóvenes con edades de 14 a 19 años a reducir el consumo de tabaco, alcohol o drogas y los comportamientos violentos. De 2009 a 2014, la Sociedad John Howard, de Hamilton (Ontario) puso en marcha el programa TND en las escuelas del consejo escolar del distrito de Hamilton-Wentworth (Ontario)<sup>18</sup>. Actualmente hay otros programas que cuentan con el apoyo de la SNPC, considerados igualmente programas modelo prometedores con repercusiones positivas sobre la disminución del consumo de sustancias en los jóvenes, y cuyos resultados están siendo evaluados. Por ejemplo, Functional Family Therapy<sup>19</sup> (FFT), que se está implementando en Alberta, y el Strengthening Families Program (SFP)<sup>20</sup>, que ha sido replicado en nueve ocasiones en Canadá desde 2010 y está en curso de valuación en tres sitios.

Los programas de prevención y reducción del abuso de sustancias entre los jóvenes, ya se trate de programas llevados a cabo en un contexto urbano o rural, deben basarse en evidencia y ser evaluados de manera sistemática. La evaluación de los programas, además de renovar y desarrollar nuevos conocimientos, también permite reforzar a la luz de las lecciones aprendidas los principios claves que ya han corroborado los estudios<sup>21</sup>, lo que hace posible orientar constantemente los proyectos futuros hacia enfoques estratégicos y eficaces.

## Prevención de la criminalidad ligada al consumo de drogas

Javier Sagredo<sup>22</sup>

### La criminalidad y el consumo de drogas: paradigmas dominantes

Los imaginarios institucionales y sociales que han facilitado la problematización del fenómeno de drogas ilícitas en nuestras sociedades modernas han estado tradicionalmente protagonizados por miradas desde el miedo y la cautela respecto a las sustancias y a las personas ligadas a ellas. Un miedo al comportamiento desviado, a la enfermedad, a la violencia, al delito, a la exclusión social, traducido principalmente en posiciones de reprobación o prohibición del consumo. Las respuestas, consecuentemente, tanto desde el ámbito sanitario o penal, han sido de carácter profiláctico, de represión y control, de encierro y exclusión; basadas en una concepción del consumo de drogas como opción personal y no como un fenómeno de hondas raíces biológicas, psicológicas, sanitarias, culturales, económicas y sociales.

### Sesgos en las lecturas y en los datos, falsas relaciones causales.

Como hemos podido ver en las secciones anteriores, hay evidencias de que existen algunas correlaciones entre consumo de drogas y comisión de delitos. Sin embargo, algunos estudios han revelado (Valdez, Kaplan, & Curtis Jr, 2007) una relación negativa estadísticamente significativa entre el consumo de drogas y el crimen violento. Incluso en el caso de consumidores que cometieron un delito para conseguir drogas, éstos fueron mayoritariamente delitos no violentos (hurto, prostitución, venta de drogas), evitando la violencia cuando existían otras alternativas (Johnson et al., 1985)

Por otro lado, muchos estudios (French, McCollister, Kébreau, Chitwood, & McCoy, 2004; Pernanen, Cousineau, Brochu, & Sun, 2002) inciden permanentemente en resaltar esas conexiones causales cuasi directas entre consumo de drogas y delito, poniendo como evidencia la confluencia de ambas prácticas en la población infractora. Sin embargo, al estudiar aisladamente a la población en conflicto con la ley,

## Contribución

la relación con el delito es automática, por lo que parece suficiente con demostrar que su prevalencia de consumo o de consumo problemático es mayor que la de la población general. En estos casos, la referencia principal no debería ser la población general, sino que debería construirse a través de la definición de grupos de control de individuos en los que converjan factores de riesgo similares de tipo personal, relacional, estructural o incluso coyuntural.

En términos cronológicos, el consumo también puede aparecer después, como resultado del comportamiento delictual o de las consecuencias que conlleva para los individuos (como la reclusión). En este sentido, se ha demostrado que existe una estrecha relación entre estar preso y consumir drogas (Montanari et al., 2014): hasta un 26% de los consumidores de drogas internados en prisiones europeas podrían haber comenzado a consumir drogas en la prisión y que hasta un 21% de los consumidores de drogas por vía parenteral que se encuentran en prisión se inyectan por primera vez en ella (Allwright et al., 2000; EMCDDA, 2002); igualmente, en las cárceles se consumen con frecuencia sustancias adicionales (Todts et al., 2008) o se cambia a otras sustancias o a modalidades de uso más problemático (Niveau & Ritter, 2008).

Más allá de los tres nexos que propone la ya presentada clasificación de Goldstein (psico-farmacológico, económico-compulsivo y sistémico), la conexión consumo-delito se suele reforzar artificialmente si se le añade un cuarto nexo: el inherente a aquellos delitos que resultan directamente del uso de drogas, delitos clasificados en muchos casos como “contra la salud pública” o categorizados dentro de los delitos sin víctimas (y, por supuesto, sin mediar violencia), tales como el uso (en privado o en público), la posesión o la tenencia de drogas ilícitas, en los cuales el nexo es directo y se produce en todos los casos, debido a su tipificación penal inmediata.

Estas correlaciones y nexos se utilizan tradicionalmente como evidencia para construir perfiles que vinculan automáticamente y causalmente consumo y delitos, y que justifican las políticas represivas/educativas como medio para reducir ambos fenómenos.

Sin embargo, tanto el consumo como el delito no suceden en la asepsia de un laboratorio, sino que están sujetos a toda una serie de interacciones con otros determinantes preexistentes que marcan su desarrollo (Otero López, 1997). Estas vulnerabilidades, las características específicas del contexto, las prácticas sociales, los modos relacionales y de vida prevalentes, la existencia de determinadas culturas asociadas a lo informal, lo violento o lo ilegal (o a la búsqueda del placer y de nuevas experiencias, o de la mitigación del dolor), y la interacción permanente entre estos factores, son elementos a tener en cuenta para entender la ecuación consumo-delito, aunque no desde una relación causal que se revela espuria.

### Respuestas desde las políticas públicas

El impacto de la criminalización de los consumidores ha sido dramático. La conexión de un gran número de consumidores con el sistema de justicia penal ha generado enormes costos personales, familiares, económicos y sociales, dificultando en gran medida su reinserción social y laboral debido a la existencia y persistencia de antecedentes penales. Además, ha expuesto a muchos consumidores a prácticas policiales represivas, a situaciones abusivas y a la limitación de muchos de sus derechos básicos, civiles, políticos y sociales. Por otro lado, la criminalización ha empujado el consumo a entornos más ocultos, dificultando la puesta en marcha de respuestas intersectoriales y la conexión de los consumidores problemáticos con los servicios de salud y sociales y con los programas de tratamiento o reducción del daño, ayudando a la transmisión de enfermedades graves, como el SIDA, o poniendo en riesgo su vida.

Por otro lado, estas respuestas del Estado han generado, en muchos casos, mayor pobreza y vulnerabilidad social, dificultades para la inserción socio-laboral y mayor dependencia de las economías ilícitas (y, por ende, de actividades delictivas que pueden desembocar en violencia asociada), incrementando las posibilidades de reincidencia criminal de los que entran en ese ciclo (al que muchos sólo entraron al ser criminalizados como simples consumidores), sin ofrecer visos de recuperación ni social, ni económica, ni sanitaria. Sólo basta mirar al hecho de que los antecedentes criminales suponen un obstáculo formidable para la búsqueda de empleo formal en muchos aspectos, dejando sólo opciones de generar ingreso en el ámbito informal o ilegal. La función rehabilitadora de los sistemas penitenciarios no ha sido una prioridad y, por el contrario, las cárceles han emergido como un espacio sobrepoblado que ha potenciado la violencia, los abusos a los derechos humanos, las redes criminales y la reincidencia delictiva (PNUD, 2013).

### El desarrollo humano como fin último de las intervenciones: Enfoques e iniciativas prometedoras

Anclar las políticas de drogas en un paradigma de desarrollo humano supone que éstas ya no pueden representar un factor que afecte negativamente el desarrollo de las personas, sino que deben jugar a favor del desarrollo sostenible e inclusivo para todos. Estas políticas, incluyendo las que abordan los problemas de consumo, no pueden seguir insistiendo en objetivos basados en el número de personas detenidas, procesadas o encarceladas, sino en la cantidad de personas integradas afirmativamente para una vida plena en comunidad. Cuando el respeto a los derechos humanos, la salud pública, la educación de calidad para todos, la equidad de género, la seguridad ciudadana y la reducción de la violencia, la sostenibilidad ambiental o la inclusión económica y social se convierten en nuestros objetivos, también cambian nuestras perspectivas, así como los incentivos y los resultados de las políticas.

Adoptar esta mirada, supone toda una serie de consecuencias lógicas que facilitan un abordaje más efectivo de los problemas asociados a los consumo problemáticos y sus posibles conexiones con el delito, primando el sentido del «cuidado» y bienestar de las personas por encima de paradigmas de tolerancia cero y abstinencia. La primera tiene que ver con la necesidad de hacer esfuerzos sostenidos sobre aquellos determinantes y factores de riesgo que están detrás del involucramiento de las personas en comportamientos delictivos, basadas en lo que hemos aprendido en el ámbito de la prevención de la violencia y el delito. Políticas sociales, de empleo e inserción económica y de protección social deberían estar en la base de la respuesta, junto con propuestas de prevención indicada y selectiva dirigidas a aquellos que ya se han iniciado en el contacto, problemático o no, con las drogas.

Otra consecuencia lógica debe apuntar a la descriminalización de los consumidores, los cuales no deberían ser sometidos a medidas represivas ni a entrar en contacto con los sistemas de justicia criminal ni penitenciario, reduciéndose sustancialmente los problemas asociados. Al contrario, el abordaje del problema en el ámbito comunitario, ofreciendo acceso a una oferta de tratamiento y reducción de daños lo suficientemente diversificada y de calidad, promueve su integración social, reduce estigma y marginación y facilita el desarrollo de su proyecto de vida en la comunidad. Y es más costo-efectivo que hacerlo más tarde.

Además, debe incorporarse la especificidad en las medidas, en los distintos niveles de intervención, que aborden el trabajo con población infractora de ley,

que adicionalmente tenga problemas con el consumo de drogas (CICAD & OEA, 2014):

- Por un lado, intervenciones pre-procesales dirigidas a evitar el contacto con el sistema de justicia criminal y reducir la judicialización, a través de programas de «desvío» hacia tratamiento y otros servicios sociales de apoyo. Programas como LEAD (Law Enforcement Assisted Diversion) en Seattle han producido resultados interesantes.
- Por otro, medidas procesales para evitar el encarcelamiento, en caso de que haya judicialización o de que éste sea desproporcionado: penas alternativas, como multas o trabajo comunitario; seguimiento judicial del tratamiento; o programas de suspensión de la condena (o de manejo de la libertad condicional, como el programa HOPE de Hawaii) eliminan algunas de las consecuencias más negativas ligadas al encarcelamiento. Igualmente, cumplen una función de mitigación la directrices de sentencia en materia de delitos relacionados con drogas, como los que existen en Gales, Inglaterra y EEUU (Smart on Crime), dirigidas a la reducción de las condenas por este tipo de delitos.
- En el marco del periodo de reclusión, facilitar el acceso universal a medidas de tratamiento y de reducción del daño a la población reclusa, cuyos problemas de consumo son mayores que los de la población general<sup>23</sup>.
- Finalmente, medidas post-procesales para facilitar una liberación más temprana y una mejor reinserción social.

Todas estas propuestas requieren un esfuerzo necesario de adaptación a los contextos específicos y a las poblaciones para las que deben ser diseñadas. El involucramiento y la participación activa de los distintos actores públicos, privados y de la sociedad civil en el ámbito local, y el aporte de recursos que faciliten la efectividad de las intervenciones son elementos claves para que las comunidades locales desarrollen respuestas efectivas que hagan énfasis en la inclusión económica y social.

## Notas

- 1 Las fronteras que figuran en el mapa no implican la aceptación ni la aprobación oficial de las Naciones Unidas. Las líneas discontinuas representan las fronteras no determinadas. La línea de puntos representa aproximadamente la Línea de Control en Jammu y Cachemira acordada por la India y Pakistán. El estatus definitivo de Jammu y Cachemira aún no ha sido acordado por las partes. La frontera entre Sudán y Sudán del Sur aún no ha sido definitivamente acordada.
- 2 Estas características fueron identificadas a partir de un estudio comparativo de siete políticas nacionales en materia de drogas llevado a cabo por el CIPC (2015). Dicho estudio incluyó una revisión de la literatura especializada y entrevistas con representantes gubernamentales.
- 3 Las intervenciones precoces apoyan a las familias que tienen altos factores de riesgos cuando nacen sus hijos.
- 4 Haciendo referencia a la *Directiva conjunta de la ministra de Justicia y del Colegio de Procuradores Generales sobre la constatación, el registro y el enjuiciamiento de infracciones en materia de posesión de cannabis*.
- 5 Tales tribunales integran el sistema judicial, los servicios sociales y el tratamiento y se ocupan de los casos de consumidores que han cometido delitos no violentos (CIPC, 2015).
- 6 Establecimiento que vende cannabis legalmente.
- 7 Tienda especializada en la venta de psicotrópicos legales de origen vegetal.
- 8 Cabe señalar que el enfoque del gobierno canadiense en materia de drogas se está desplazando gradualmente hacia un mayor énfasis en la reducción de daños, según lo declarado por el Ministro de Salud Jane Philpott a la UNGASS (Gouvernement du Canada & Santé Canada, 2016). Esto pone de relieve la importancia de la labor de las salas de inyección supervisada como *Insite* y de que el gobierno de Canadá esté examinando actualmente la posibilidad de legalizar o despenalizar el cannabis.
- 9 Para ver la definición de estos criterios, consulte la sección 4 de este capítulo: *Características de una estrategia de prevención eficaz*.
- 10 Consejera de Investigación, Seguridad Pública de Canadá.
- 11 Directora Interina División de Investigación, Seguridad Pública de Canadá.
- 12 Véase (Savignac, J. & Dunbar, L., 2015) para obtener más información sobre el enfoque basado en datos probatorios y la selección de un programa eficaz.
- 13 Véase *Blueprints for Healthy Youth Development* para ver información sobre programas de prevención y desarrollo social positivo para los jóvenes; *Crime Solutions* para programas relacionados con la prevención y el sistema judicial; *Coalition for Evidence-Based Policy* y la iniciativa *Top Tier* para programas sociales; *What Works Clearinghouse* para el campo de la educación; y *What Works in Reentry Clearinghouse* para la reinserción de los delincuentes.
- 14 Véase <http://www.nrepp.samhsa.gov/> para obtener más información sobre el NREPP.
- 15 Véase <http://lifeskillstraining.com/> para obtener más información sobre el programa LST.

16 Para obtener más información sobre los resultados de la evaluación del programa LST en el contexto canadiense, véase (Rosario, G., 2016) *Rapport de recherche: Sommaire d'évaluation du programme Life Skills Training*.

17 Véase <http://tnd.usc.edu/> para obtener más información sobre el programa TND.

18 Véase (Sécurité publique Canada, 2013) *Sommaire d'évaluation: Résultats du projet Towards No Drug Abuse*.

19 Véase <http://www.fftilc.com/> para obtener más información sobre el programa FFT.

20 Véase <http://www.strengtheningfamiliesprogram.org/> para obtener más información sobre el programa SFP.

21 El Instituto Nacional sobre el Abuso de Drogas (NIDA) ha identificado 16 principios fundamentales; véase (Robertson, E. et al., 2003) *Preventing Drug Use among Children and Adolescents: A research-based Guide for parents, Educators, and Community Leaders*.

22 Asesor, Gobernabilidad Democrática y Seguridad Ciudadana, Oficina Regional del PNUD en América Latina y el Caribe.

23 Según el NIDA (National Institute on Drug Abuse) de los EEUU, solamente una quinta parte de los infractores dependientes de drogas reciben tratamiento ([www.drugabuse.gov/related-topics/criminal-justice/drug-addiction-treatment-in-criminal-justice-system#\\_edn4](http://www.drugabuse.gov/related-topics/criminal-justice/drug-addiction-treatment-in-criminal-justice-system#_edn4))

# Referencias

## CAPÍTULO 5

### La prevención de la criminalidad asociada al consumo de drogas en las zonas urbanas

A/RES/S-30/1. Notre engagement commun à aborder et combattre le problème mondial de la drogue (2016).

Aebi, M. F., Ribeaud, D., & Killias, M. (1999). Prescription médicale de stupéfiants et délinquance: Résultats des essais suisses. *Criminologie*, 32(2), 127. <https://doi.org/10.7202/004707ar>

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2011). Política Pública para la Atención y Prevención del Consumo y la Vinculación a la Oferta de Sustancias Psicoactivas en Bogotá D.C.

Alcohol and Drug Partnership. (2014). *Prevention and Recovery Strategy 2014-2017*. Glasgow City.

Ariza, C., Pérez, A., Sánchez-Martínez, F., Diéguez, M., Espelt, A., Pasarín, M. I., ... Nebot, M. (2013). Evaluation of the effectiveness of a school-based cannabis prevention program. *Drug and Alcohol Dependence*, 132(1-2), 257-264. <https://doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2013.02.012>

Atkinson, A., Anderson, Z., Hughes, K., Bellis, M. A., Sumnall, H., & Syed, Q. (2009). *Interpersonal violence and illicit drugs*. WHO Collaborating Centre for Violence Prevention.

Baskin-Sommers, A., & Sommers, I. (2006). Methamphetamine use and violence among young adults. *Journal of Criminal Justice*, 34(6), 661-674. <https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2006.09.019>

Bewley-Taylor, D. R. (2012). *International Drug Control: Consensus Fractured*. Cambridge: Cambridge University Press. Extraído desde <http://ebooks.cambridge.org/ref/id/CBO9781139057424>

Bey, T., & Patel, A. (2007). Phencyclidine Intoxication and Adverse Effects: A Clinical and Pharmacological Review of an Illicit Drug. *The California Journal of Emergency Medicine*, 8(1), 9-14.

Bless, R., Korf, D. J., & Freeman, M. (1995). Open Drug Scenes: A Cross-National Comparison and Urban Strategies. *European Addiction Research*, 1(3), 128-138. <https://doi.org/10.1159/000259053>

Boister, N. (2016). Waltzing on the Vienna Consensus on Drug Control? Tensions in the International System for the Control of Drugs. *Leiden Journal of International Law*, 29, 389-409. <https://doi.org/10.1017/s0922156516000078>

Botvin, G. J., & Griffin, K. W. (2007). School-based programmes to prevent alcohol, tobacco and other drug use. *International Review of Psychiatry (Abingdon, England)*, 19(6), 607-615. <https://doi.org/10.1080/09540260701797753>

British Columbia Centre for Excellence in HIV/AIDS. (2009). *Findings from the Evaluation of Vancouver's Pilot Medically Supervised Safer Injection Facility – Insite*.

Brochu, S. (2006). *Droque et criminalité: Une relation complexe (2e éd.)*. Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal.

Brochu, S., & Parent, I. (2005). *Les flambeurs: trajectoires d'usagers de cocaïne*. University of Ottawa Press.

Centre national de prévention du crime. (2009). *La prévention de l'abus de drogues en milieu scolaire: des programmes prometteurs et efficaces*. Sécurité publique Canada. Extraído desde [www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrsc/pblctns/sclbsd-drgbs/sclbsd-drgbs-fra.pdf](http://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrsc/pblctns/sclbsd-drgbs/sclbsd-drgbs-fra.pdf)

CIPC. (2010). *Informe Internacional. Prevención de la Criminalidad y Seguridad Cotidiana: Tendencias y perspectivas*. Montreal: Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad.

CIPC. (2012). *Informe Internacional sobre Prevención de la Criminalidad y Seguridad Cotidiana 2012*. Montreal: Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad.

CIPC. (2015). *La Prevención de la criminalidad ligada a las drogas*. Montreal, Canadá: Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad.

City of Cape Town. (2014). *Cape Town Alcohol & Other Drug Strategy (2014-2017)*. City of Cape Town.

City of Glasgow. (2014). *Glasgow City Alcohol and Drug Partnership Strategy (2014-2017)*. City of Glasgow.

City of Ithaca. (2016). *The Ithaca Plan: A Public Health and Safety Approach to Drugs and Drug Policy*.

City of Melbourne. (2014). *Beyond the Safe City Strategy 2014-2017*. City of Melbourne.

Csete, J., Kamarulzaman, A., Kazatchkine, M., Altice, F., Balicki, M., Buxton, J., ... Beyrer, C. (2016). Public health and international drug policy. *The Lancet*, 387(10026), 1427-1480. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(16\)00619-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(16)00619-X)

Dembo, R., Williams, L., Wothke, W., & Schmeidler, J. (1994). The relationships among family problems, friends' troubled behavior, and high risk youths' alcohol/other drug use and delinquent behavior: A longitudinal study. *International Journal of the Addictions*, 29(11), 1419-1442.

Department of Social Development. (2013). *National Drug Master Plan*. Republic of South Africa.

Diamond, S., Schensul, J. J., Snyder, L. B., Bermudez, A., D'Alessandro, N., & Morgan, D. S. (2009). Building Xperience: a multilevel alcohol and drug prevention intervention. *American Journal of Community Psychology*, 43(3-4), 292-312. <https://doi.org/10.1007/s10464-009-9230-3>

Direction de la formation, de la prévoyance et de la culture. (2011). *Politique en matière de drogues et de dépendances à Bienne : Principes, objectifs et mesures*. Ville de Bienne.

- Division de l'évaluation, Bureau de la gestion de la planification stratégique et du rendement. (2012). *Stratégie nationale antidrogue – Évaluation: Rapport final*.
- Dusenbury, L. (2000). Family-Based Drug Abuse Prevention Programs: A Review. *Journal of Primary Prevention*, 20(4), 337-352. <https://doi.org/10.1023/A:1021366721649>
- ECOSOC. (2009). *Rapport sur la cinquante-deuxième session (14 de marzo 2008 y 11-20 de marzo 2009)*. Extraído desde [www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=E/2009/28&referer=/english/&Lang=F](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2009/28&referer=/english/&Lang=F)
- EMCDDA. (2001). *Drug Coordination Arrangements in the EU Member States*. Lisbonne: Observatoire européen des drogues et des toxicomanies.
- EMCDDA. (2002). *Strategies and coordination in the field of drugs in the European Union: A descriptive review*. Lisbonne: Observatoire européen des drogues et des toxicomanies.
- EMCDDA. (2007). *Drugs in focus 16 (Drugs in focus)*. Lisbonne: Observatoire européen des drogues et des toxicomanies.
- EMCDDA. (2009). *Preventing later substance use disorders in at-risk children and adolescents: a review of the theory and evidence base of indicated prevention*. Thematic papers. Office for Official Publications of the European Communities. Extraído desde [www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/indicated-prevention](http://www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/indicated-prevention)
- EMCDDA. (2013a). *Perspectives on drugs: can mass media campaigns prevent young people from using drugs?* Extraído el 6 de junio 2016, desde [www.emcdda.europa.eu/topics/pods/mass-media-campaigns](http://www.emcdda.europa.eu/topics/pods/mass-media-campaigns)
- EMCDDA. (2013b). *Prevention interventions for the general population*. Extraído desde [www.emcdda.europa.eu/best-practice/prevention/general-population#Wakefield2010](http://www.emcdda.europa.eu/best-practice/prevention/general-population#Wakefield2010)
- EMCDDA. (2015). *Drugs policy and the city in Europe (EMCDDA Papers)*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- EMCDDA. (2015). *Drugs policy and the city in Europe (EMCDDA Papers)*. Observatoire européen des drogues et des toxicomanies.
- EMCDDA. (n.d.). *Harm reduction overview for Netherlands*. Observatoire européen des drogues et des toxicomanies. Extraído desde [hwww.emcdda.europa.eu/country-data/harm-reduction/Netherlands](http://www.emcdda.europa.eu/country-data/harm-reduction/Netherlands)
- Gabor, T. (2011). *Evidence-based crime prevention programs: A literature review*. Palm Beach County Board of County, Commissioners and Criminal Justice Commission.
- Gizzi, M. C., & Gerkin, P. (2010). Methamphetamine Use and Criminal Behavior. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 54(6), 915-936. <https://doi.org/10.1177/0306624X09351825>
- Global Commission on Drug Policy. (2011). *War On Drugs: Report of the Global Commission on Drug Policy*.
- Goldstein, P. J. (1985a). The drugs/violence nexus: A tripartite conceptual framework. *Journal of drug issues*, 15(4), 493-506.
- Goldstein, P. J. (1985b). The Drugs/Violence Nexus: A Tripartite Conceptual Framework. *Journal of Drug Issues*, 15(4), 493-506. <https://doi.org/10.1177/002204268501500406>
- Gouvernement du Canada, & Santé Canada. (2016, abril). *Déclaration en plénière pour l'honorable Jane Philpott ministre de la Santé – SEAGNU sur le problème mondial de la drogue [Déclarations]*. Extraído el 12 de agosto 2016, desde [http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?nid=1054489&\\_ga=1.256428878.490431263.1471024812](http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?nid=1054489&_ga=1.256428878.490431263.1471024812)
- Gouvernement du Canada. (2014). *À propos de la stratégie*. Extraído el 16 de agosto 2016, desde [www.canadiensensante.gc.ca/anti-drug-antidrogue/about-apropos/index-fra.php](http://www.canadiensensante.gc.ca/anti-drug-antidrogue/about-apropos/index-fra.php)
- Gouvernement du Canada. (2015, avril 23). *Santé Canada – Le programme des Initiatives de la Stratégie antidrogue*. Extraído el 23 de agosto 2016, desde [http://canadiensensante.gc.ca/anti-drug-antidrogue/funding-financement/strategy-strategie-initiative-fra.php?\\_ga=1.40453986.1707846097.1471896463](http://canadiensensante.gc.ca/anti-drug-antidrogue/funding-financement/strategy-strategie-initiative-fra.php?_ga=1.40453986.1707846097.1471896463)
- Gouvernement du Canada. (n.d.). *Document de discussion: Vers la légalisation, la réglementation et la restriction de l'accès à la marijuana*. Groupe de travail sur la législation et la réglementation de la marijuana. Extraído desde <http://canadiensensante.gc.ca/health-system-systeme-sante/consultations/legalization-marijuana-legalisation/alt/legalization-marijuana-legalisation-fra.pdf>
- Great Britain Home Office. (2010). *Drug Strategy 2010 Reducing Demand, Restricting Supply, Building Recovery*. United Kingdom.
- Great Britain Home Office. (2014). *Drugs: International Comparators*. London: Home Office.
- Hawthorne, G. (2001). Drug education: myth and reality. *Drug and Alcohol Review*, 20(1), 111-119. <https://doi.org/10.1080/09595230125182>
- Hedrich, D., Kerr, T., & Dubois-Arber, F. (2010). *Drug consumption facilities in Europe and beyond. Dans Harm reduction: evidence, impacts and challenges (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction)*. Luxembourg: Tim Rhodes et Dagmar Hedrich.
- HM Government. (2010). *Drug Strategy 2010. Reducing Demand, Restricting Supply, Building Recovery: Supporting People to Live a Drug Free Life*.
- Holyoake. (2003). *The Holyoake DRUMBEAT program as a prevention and early intervention program for those 'at risk' of problematic drug and alcohol use*. Holyoake. Extraído desde [www.holyoake.org.au/files/DRUMBEAT/DRUMBEAT%20and%20Drug%20and%20Alcohol%20Prevention%20or%20Treatment.pdf](http://www.holyoake.org.au/files/DRUMBEAT/DRUMBEAT%20and%20Drug%20and%20Alcohol%20Prevention%20or%20Treatment.pdf)
- Hornik, R. C., Jacobsohn, L., Orwin, R., Piesse, A., & Kalton, G. (2008). Effects of the National Youth Anti-Drug Media Campaign on Youths. *Am J Public Health*, 98(12), 2229-2236. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2007.125849>
- Hughes, C. E., Ritter, A., & Mabbitt, N. (2013). Drug policy coordination: Identifying and assessing dimensions of coordination. *International Journal of Drug Policy*, 24, 244-250.
- ICSDP. (2010). *The Vienna Declaration: Leading the way to illicit drug policies based on evidence, not ideology*.

- IDPC. (2012). *Guide sur les politiques des drogues*. Londres: IDPC.
- IDPC. (2016). *IDPC Drug Policy Guide (No. 3rd Edition)*. International Drug Policy Consortium.
- Insulza, J. M. (2013). *El problema de las drogas en las Américas*. Washington: Organización de los Estados Americanos.
- Jelsma, M. (2015). *UNGASS 2016: Prospects for treaty reform and UN system-wide coherence on drug policy*. Brookings Institute. Extraído desde [www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2015/04/global-drug-policy/Jelsma-United-Nations-final.pdf?la=en](http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2015/04/global-drug-policy/Jelsma-United-Nations-final.pdf?la=en)
- JIFE. (2016). *Informe 2015*. Viena: Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes.
- Jones, L., Sumnall, H., Witty, K., Wareing, M., McVeigh, J., & Bellis, M. A. (2006). *A Review of Community-Based Interventions to Reduce Substance Misuse among Vulnerable and Disadvantaged Young People*. ResearchGate. Extraído desde [www.researchgate.net/publication/239573119\\_A\\_Review\\_of\\_Community-Based\\_Interventions\\_to\\_Reduce\\_Substance\\_Misuse\\_among\\_Vulnerable\\_and\\_Disadvantaged\\_Young\\_People](http://www.researchgate.net/publication/239573119_A_Review_of_Community-Based_Interventions_to_Reduce_Substance_Misuse_among_Vulnerable_and_Disadvantaged_Young_People)
- Kübler, D., & Wälti, S. (2001). *Drug Policy-making in Metropolitan Areas: Urban Conflicts and Governance*. *International Journal of Urban and Regional Research*, 25(1), 35-54. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00296>
- Kumpfer, K. L., Alvarado, R., & Whiteside, H. O. (2003). *Family-based interventions for substance use and misuse prevention*. *Substance Use & Misuse*, 38(11-13), 1759-1787.
- Laar, M. van, Cruys, G., Ooyen-Houben, M. van, Meije, D., Croes, E., Meijer, R., & Ketelaars, T. (2013). *The Netherlands drug situation 2012*. Trimbos-Instituut. Extraído desde <http://repository.tudelft.nl/view/wodc/uuid:c6701018-477f-4a6c-a47e-6613d31e80db/>
- Lai, G. (2016, abril 28). *Delusion and disillusion at the global UN meeting on drugs*. Extraído el 8 de junio 2016, desde <http://idpc.net/blog/2016/04/delusion-and-disillusion-at-the-global-un-meeting-on-drugs>
- Lee, R. (2012). *Community Violence Exposure and Adolescent Substance Use: Does Monitoring and Positive Parenting Moderate Risks in Urban Communities?* *Journal of Community Psychology*, 40(4), 406-421.
- Lohman, D. (2016, mars 22). *A Missed Opportunity to End the War on Drugs*. Extraído el 7 de junio 2016, desde [www.hrw.org/blog-feed/rethinking-war-drugs](http://www.hrw.org/blog-feed/rethinking-war-drugs)
- MacCoun, R., Kilmer, B., & Reuter, P. (2003). *Research on Drugs-Crime Linkages: The Next Generation. Dans Toward a drugs and crime research agenda for the 21st century*. Washington, DC: Office of Justice Programs.
- Mark Bryan, Emilia Del Bono, & Stephen Pudney. (2013). *Drug-related crime (ISER Working Paper Series)*. Colchester: Institute for Social and Economic Research University of Essex.
- Mayor's Task Force on Mental Health and Addictions. (2014). *Caring for All: Priority Actions to Address Mental Health and Addictions*. City of Vancouver.
- McInnis, O.A., & Young, M.M. (2015). *Consumption de substances chez les élèves en milieu rural ou urbain – Survol du rapport. (Rapport technique)*. Ottawa: Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies. Extraído desde [www.ccsa.ca/Resource%20Library/CCSA-Urban-Rural-Student-Substance-Use-Report-2015-fr.pdf](http://www.ccsa.ca/Resource%20Library/CCSA-Urban-Rural-Student-Substance-Use-Report-2015-fr.pdf)
- Metaal, P., & Youngers, C. (2011). *Systems overload: Drug laws and prisons in Latin America*. Transnational Institute.
- Ministerio de Salud y Poreteccion social. (2014). *Plan nacional para la promocion de la salud, la prevencion y la atencion del consumo de sustancias psicoactivas, 2014-2021*.
- Murkin, G. (2012, août 10). *Latin American leaders call on the UN to explore alternatives to the war on drugs*. Extraído desde [www.countthecosts.org/es/blog/latin-american-leaders-call-un-explore-alternatives-war-drugs](http://www.countthecosts.org/es/blog/latin-american-leaders-call-un-explore-alternatives-war-drugs)
- Nadelmann, E. (2015, avril 7). *Revenue and Economic Development Committee Hearing on Senate Bill No. 275: Testimony of Ethan Nadelmann, Executive Director, Drug Policy Alliance*.
- National Institute of Justice. (2011, mayo). *Hawaii Opportunity Probation with Enforcement (HOPE)*. Extraído el 16 de junio 2016, desde [www.crimesolutions.gov/ProgramDetails.aspx?id=49](http://www.crimesolutions.gov/ProgramDetails.aspx?id=49)
- National Institute on Drug Abuse. (2014, janvier). *Nationwide Trends*. Extraído el 12 de marzo 2015, desde [www.drugabuse.gov/publications/drugfacts/nationwide-trends](http://www.drugabuse.gov/publications/drugfacts/nationwide-trends)
- Ochoa, J. F. (2016, 3 de mayo). *After UNGASS 2016: Disappointment and resolve*. Extraído el 7 juin 2016, desde <http://idpc.net/blog/2016/05/UNGASS2016-disappointment-and-resolve>
- OEA. (2013, junio). *Declaración de Antigua Guatemala "Por una política integral frente al problema mundial de las drogas en las Américas"*. Extraído desde [www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=D-010](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-010)
- OMS. (2016). *Management of substance abuse*. Extraído el 6 de junio 2016, desde [http://www.who.int/substance\\_abuse/facts/cannabis/en/](http://www.who.int/substance_abuse/facts/cannabis/en/)
- Parker, H. J., & Bottomley, T. (1996). *Crack Cocaine and Drugs: Crime Careers*. Home Office London. Extraído desde [www.ncjrs.gov/App/Publications/abstract.aspx?ID=166751](http://www.ncjrs.gov/App/Publications/abstract.aspx?ID=166751)
- Powell, M. A. (2011). *A comprehensive analysis of the drug-crime relationship*. Extraído desde [http://opensiuc.lib.siu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1059&context=gs\\_rp](http://opensiuc.lib.siu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1059&context=gs_rp)
- Reitox Network. (2012a). *Netherlands: New Developments, Trends and in-depth information on selected issues (Reitox National Focal Point)*. Lisboa: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.
- Reitox Network. (2012b). *Portugal: New Developments, Trends and in-depth information on selected issues (Reitox National Focal Point)*. Lisboa: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.
- Reitox Network. (2012c). *Portugal: New Developments, Trends and in-detph information on selected issues (Reitox National Focal Point)*. Lisboa: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.

- Reitox Network. (2012d). Sweden: New Developments, Trends and in-depth information on selected issues (Reitox National Focal Point). Lisbonne: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.
- Rhodes, T. (2002). The 'risk environment': a framework for understanding and reducing drug-related harm. *International Journal of Drug Policy*, 13(2), 85-94. [https://doi.org/10.1016/S0955-3959\(02\)00007-5](https://doi.org/10.1016/S0955-3959(02)00007-5)
- Rhodes, T., & Hedrich, D. (2010). Harm reduction: evidence, impacts and challenges. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction.
- Robertson, E. et al. (2003). Preventing Drug Use among Children and Adolescents: A research-based Guide for parents, Educators, and Community Leaders. US Department of Health and Human Services, National Institute of Drug Abuse. Extraído desde [www.drugabuse.gov/sites/default/files/preventingdruguse\\_2.pdf](http://www.drugabuse.gov/sites/default/files/preventingdruguse_2.pdf)
- Rolles, S., Murkin, G., Powell, M., Kushlick, D., Saunter, N., & Slater, J. (2016). The alternative world drug report: counting the costs of the war on drugs. Count the Costs. Extraído desde [www.countthecosts.org/sites/default/files/AWDR-2nd-edition.pdf](http://www.countthecosts.org/sites/default/files/AWDR-2nd-edition.pdf)
- Room, R. (2006). Drug policy and the city. *International Journal of Drug Policy*, 17(2), 136. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2005.11.005>
- Rosario, G. (2016). Rapport de recherche: Sommaire d'évaluation du programme Life Skills Training. Sécurité publique Canada. Extraído desde [www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrcs/pblctns/2016-r013/index-fr.aspx](http://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrcs/pblctns/2016-r013/index-fr.aspx)
- Sansfaçon, D., Barchecheat, O., Lopez, D., & Valade, C. (2005). Drogues et dommages sociaux: Revue de littérature internationale (Focus: consommations et conséquences). Montreal: Observatoire français des drogues et des toxicomanies.
- Santé Canada. (2014, 8 de abril). Enquête de surveillance canadienne de la consommation d'alcool et de drogues : Sommaire des résultats pour 2012 – Santé Canada [statistiques]. Extraído el 13 de mayo 2015, desde [www.hc-sc.gc.ca/hc-ps/drugs-drogues/stat/\\_2012/summary-sommaire-fra.php](http://www.hc-sc.gc.ca/hc-ps/drugs-drogues/stat/_2012/summary-sommaire-fra.php)
- Savignac, J., & Dunbar, L. (2015). Guide sur la sélection d'un programme efficace de prévention du crime. Sécurité publique Canada.
- Secretaria de Salud. (2011). Política pública de prevención y atención del consumo y la vinculación a la oferta de sustancias psicoactivas en Bogotá D.C. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
- Sécurité publique Canada. (2013). Sommaire d'évaluation: Résultats du projet Towards No Drug Abuse. Sécurité publique Canada. Extraído desde [www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrcs/pblctns/rsllts-twrds-ndrg-bs/rsllts-twrds-ndrg-bs-fra.pdf](http://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrcs/pblctns/rsllts-twrds-ndrg-bs/rsllts-twrds-ndrg-bs-fra.pdf)
- SICAD. (2013). Plano Nacional para a Redução dos Comportamentos Aditivos e das Dependências 2013-2020. Lisbonne: Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências.
- Skinner, W. J. W., & Centre de toxicomanie et de santé mentale. (2011). Les troubles concomitants de toxicomanie et de santé mentale guide d'information. Toronto: Centre de toxicomanie et de santé mentale = Centre for Addiction and Mental Health.
- Somers, J. M., Currie, L., Moniruzzaman, A., Eiboff, F., & Patterson, M. (2012). Drug treatment court of Vancouver: An empirical evaluation of recidivism. *International Journal of Drug Policy*, 23(5), 393-400. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2012.01.011>
- Stevens, A., Trace, M., & Bewley-Taylor, D. (2005). Reducing drug-related crime: an overview of the global evidence. The Beckley Foundation Drug Policy Programme. Extraído el 10 de marzo 2008.
- Sutherland, R., Sindicich, N., Barrett, E., Whittaker, E., Peacock, A., Hickey, S., & Burns, L. (2015). Motivations, substance use and other correlates amongst property and violent offenders who regularly inject drugs. *Addictive Behaviors*, 45, 207-213. <https://doi.org/10.1016/j.addbeh.2015.01.034>
- The National Center on Addiction and Substance Abuse at Columbia University. (2003). Crossing the Bridge: An Evaluation of the Drug Treatment Alternative-to-Prison (DTAP) Program.
- The National Council on Alcoholism and Drug Dependence. (2015, février 10). Drugs and Crime. Extraído el 10 de febrero 2015, desde <https://ncadd.org/learn-about-drugs/drugs-and-crime>
- Toumbourou, J. W., Duff, C., & Bamberg, J. (2003). Family intervention in the prevention of drug-related harm (Prevention Research Evaluation Report No. 7). Melbourne, Australia: Drug Info Clearinghouse.
- Trimbos Instituut, & Research and Documentation Centre (WODC), Ministry of Security and Justice. (2014). Report to the EMCDDA by the Reitox National Focal Point – The Netherlands Drug Situation 2013 (No. AF1367) (p. 184). Utrecht. Extraído desde [www.trimbos.nl/webwinkel/productoverzicht-webwinkel/alcohol-en-drugs/af/~media/files/gratis%20downloads/af1268%20report%20to%20the%20emcdda%202013.ashx](http://www.trimbos.nl/webwinkel/productoverzicht-webwinkel/alcohol-en-drugs/af/~media/files/gratis%20downloads/af1268%20report%20to%20the%20emcdda%202013.ashx)
- UDPC. (2016). The Warsaw Declaration. Warsaw: The Second International Urban Drug Policy Conference.
- UNODC. (2010). From coercion to cohesion: Treating drug dependence through health care, not punishment – Discussion paper. New York: UNODC.
- UNODC. (2013). International Standards on Drug Use Prevention. Extraído desde [www.unodc.org/unodc/en/prevention/prevention-standards.html](http://www.unodc.org/unodc/en/prevention/prevention-standards.html)
- UNODC. (2015). Rapport mondial sur les drogues. Vienne: Organistaion des Nations-Unies contre la drogue et le crime.
- UNODC. (2015). World Drug Report. Viena.
- Urban Drug Policies in the Globalised World. (2010). Prague Declaration: On the principles of effective local drug policies. International workshop conference.
- Van den Brink, V., M Hendriks, V., Blanken, P., W J Koeter, M., van Zwieten, B. J., & van Ree, J. M. (2003). Medical prescription of heroin to treatment resistant heroin addicts: two randomised controlled trials. *British Medical Journal*, 327, 310-316.

Vancouver Coastal Health. (s. d.). Services – InSite – Vancouver Coastal Health. Extraído el 1 de junio 2016, desde <http://supervisedinjection.vch.ca/services/>

White, H. R., & Gorman, D. M. (2000). Dynamics of the drug-crime relationship. *Criminal justice*, 1(15), 1–218.

Wood, E., Tyndall, M. W., Montaner, J. S., & Kerr, T. (2006). Summary of findings from the evaluation of a pilot medically supervised safer injecting facility. *CMAJ : Canadian Medical Association Journal*, 175(11), 1399-1404. <https://doi.org/10.1503/cmaj.060863>

Wood, L., Ivery, P., Donovan, R., & Lambin, E. (2013). « To the beat of a different drum »: improving the social and mental wellbeing of at-risk young people through drumming. *Journal of Public Mental Health*, 12(2), 70–79.

Young, M.M., E. Saewyc, A. Boak, J. Jahrig, B. Anderson, Y. Doiron, ... H. Clark. (2011). Rapport pancanadien sur la consommation d'alcool et de drogues des élèves. (Rapport technique). Ottawa: Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies.

## CONTRIBUCIONES

### Referencias Prevención de la delincuencia relacionada con el consumo de drogas en las zonas urbanas. Ejemplos de programas financiados por la Estrategia Nacional de Prevención del Delito, Seguridad Pública de Canadá

Centre national de prévention du crime. (2009). La prévention de l'abus de drogues en milieu scolaire: des programmes prometteurs et efficaces. Sécurité publique Canada. Extraído desde [www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/sclbsd-drgbs/sclbsd-drgbs-fra.pdf](http://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/sclbsd-drgbs/sclbsd-drgbs-fra.pdf)

EMCDDA. (2009). Preventing later substance use disorders in at-risk children and adolescents: a review of the theory and evidence base of indicated prevention. Thematic papers. Office for Official Publications of the European Communities. Extraído desde [www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/indicated-prevention](http://www.emcdda.europa.eu/publications/thematic-papers/indicated-prevention)

Gabor, T. (2011). *Evidence-based crime prevention programs: A literature review*. Palm Beach County Board of County, Commissioners and Criminal Justice Commission.

Gouvernement du Canada. (2014). À propos de la stratégie. Extraído el 16 de agosto 2016, desde [www.canadiensante.gc.ca/anti-drug-antidrogue/about-apropos/index-fra.php](http://www.canadiensante.gc.ca/anti-drug-antidrogue/about-apropos/index-fra.php)

Gouvernement du Canada. (s.d.). Document de discussion: Vers la légalisation, la réglementation et la restriction de l'accès à la marijuana. Groupe de travail sur la législation et la réglementation de la marijuana. Extraído desde <http://canadiensante.gc.ca/health-system-systeme-sante/consultations/legalization-marijuana-legalisation/alt/legalization-marijuana-legalisation-fra.pdf>

McInnis, O.A., & Young, M.M. (2015). *Consommation de substances chez les élèves en milieu rural ou urbain – Survivance du rapport*. (Rapport technique). Ottawa: Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies. Extraído desde [www.ccsa.ca/Resource%20Library/CCSA-Urban-Rural-Student-Substance-Use-Report-2015-fr.pdf](http://www.ccsa.ca/Resource%20Library/CCSA-Urban-Rural-Student-Substance-Use-Report-2015-fr.pdf)

Robertson, E. et al. (2003). *Preventing Drug Use among Children and Adolescents: A research-based Guide for parents, Educators, and Community Leaders*. US Department of Health and Human Services, National Institute of Drug Abuse. Extraído desde [www.drugabuse.gov/sites/default/files/preventingdruguse\\_2.pdf](http://www.drugabuse.gov/sites/default/files/preventingdruguse_2.pdf)

Rosario, G. (2016). *Rapport de recherche: Sommaire d'évaluation du programme Life Skills Training*. Sécurité publique Canada. Extraído desde [www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2016-r013/index-fr.aspx](http://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2016-r013/index-fr.aspx)

Savignac, J., & Dunbar, L. (2015). *Guide sur la sélection d'un programme efficace de prévention du crime*. Sécurité publique Canada. Extraído desde [www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/gd-slctng-ffctv-prgrm/index-en.aspx](http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/gd-slctng-ffctv-prgrm/index-en.aspx).

Sécurité publique Canada. (2013). *Sommaire d'évaluation: Résultats du projet Towards No Drug Abuse*. Sécurité publique Canada. Extraído desde [www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/rslts-twrds-ndrg-bs/rslts-twrds-ndrg-bs-fra.pdf](http://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/rslts-twrds-ndrg-bs/rslts-twrds-ndrg-bs-fra.pdf)

Young, M.M., E. Saewyc, A. Boak, J. Jahrig, B. Anderson, Y. Doiron, ... H. Clark. (2011). *Rapport pancanadien sur la consommation d'alcool et de drogues des élèves*. (Rapport technique). Ottawa: Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies.

### Referencias Prevención de la criminalidad ligada al consumo de drogas

Allwright, S., Bradley, F., Long, J., Barry, J., Thornton, L., & Parry, J. (2000). Prevalence of antibodies to hepatitis B, hepatitis C, and HIV and risk factors in Irish prisoners: results of a national cross sectional survey. *BMJ*. Extraído desde [www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC27426/](http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC27426/)

Bennett, T., & Holloway, K. (2009). The Causal Connection Between Drug Misuse and Crime. *British Journal of Criminology*. Extraído desde <http://bjc.oxfordjournals.org/content/49/4/513.short>

CICAD/OEA. (2014). Alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con drogas: Primer Informe Técnico de la Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD). Bogotá: CICAD/OEA.

EMCDDA. (2002). Informe Annual sobre el problema de la drogodependencia en la Unión Europea y Noruega. : Lisboa. Lisboa: Observatorio Europeo de las Drogas y Toxicomanías.

French, M., McCollister, K., Kébreau, P., Chitwood, D., & McCoy, C. (2004). Revolving roles in drug related crime: The cost of chronic drug users as victims and perpetrators. *Journal of Quantitative Criminology*. Extraído desde <http://link.springer.com/article/10.1023%2FB%3AJQOC.0000037732.00489.ad#/page-1>

Goldstein, P. J. (1985). The Drugs/Violence Nexus: A Tripartite Conceptual Framework. *Journal of Drug Issues*, 143-174. Extraído desde [www.drugpolicy.org/docUploads/nexus.pdf](http://www.drugpolicy.org/docUploads/nexus.pdf)

Graham, L. (2014). Alcohol and Prisons. en WHO, Prisons and health. OMS. Extraído desde [www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0005/249188/Prisons-and-Health.pdf?ua=1](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/249188/Prisons-and-Health.pdf?ua=1)

Johnson, B., Goldstein, P., Preble, E., Schmeidler, J., Lipton, D., Spunt, B., & Miller, T. (1985). *Taking Care of Business: The Economics of Crime by Heroin Abusers*. Lexington, MA: Lexington Books.

Montanari, L., Royuela, L., Pasinetti, M., Giraudon, I., Wiessing, L., & Vicente, J. (2014). Drug use and related consequences among prison populations in European countries. Dans W. (. Europe), *Prisons and Health*. WHO (Regional Office for Europe). Extraído desde [www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0005/249188/Prisons-and-Health.pdf?ua=1](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/249188/Prisons-and-Health.pdf?ua=1)

Niveau, G., & Ritter, C. (2008). Route of administration of illicit drugs among remand prison entrants. *European Addiction Research*.

Otero López, J. M. (1997). *Droga y delincuencia: un acercamiento a la realidad*. Madrid: Pirámide.

Pernanen, K., Cousineau, M., Brochu, S., & Sun, F. (2002). Proportion of crimes associated with alcohol and other drugs in Canada. *The Globe*. Extraído desde [www.ias.org.uk/What-we-do/Publication-archive/The-Globe/Issue-4-2002/Proportion-of-crimes-associated-with-alcohol-and-other-drugs-in-Canada.aspx](http://www.ias.org.uk/What-we-do/Publication-archive/The-Globe/Issue-4-2002/Proportion-of-crimes-associated-with-alcohol-and-other-drugs-in-Canada.aspx)

PNUD. (2014). *Informe Regional de Desarrollo Humano. Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: PNUD. Extraído desde [www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Resumen%20Ejecutivo.pdf](http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Resumen%20Ejecutivo.pdf)

Todts, S. (2008). *Usage de drogue dans les prisons belges*. Brussels: Service Public Fédéral Justice.

Valdez, A., Kaplan, C., & Curtis Jr, R. (2007). Aggressive Crime, Alcohol and Drug Use, and Concentrated Poverty in 24 U.S. Urban Areas. *American Journal of Drug Alcohol Abuse*. Extraído desde [www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3015237/](http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3015237/)



# 6

## **LAS CIUDADES Y LA PREVENCIÓN DE LA RADICALIZACIÓN VIOLENTA**

# Las ciudades y la prevención de la radicalización violenta

# 6

## Introducción

Desde el atentado a las torres gemelas en Estados Unidos, la radicalización es percibida como un fenómeno global, preocupando tanto a países desarrollados como en desarrollo (Bakker, 2006). *Al-Qaeda* y recientemente el *Estado islámico* (EI) se han transformado en iconos de las redes construidas mundialmente y de la utilización de las nuevas tecnologías para difundir sus mensajes a través de las fronteras. Construidas en redes, ambas organizaciones han creado ramas en diferentes partes del mundo, las cuales se inspiran de los métodos así como de las reivindicaciones y luchas de las organizaciones madres. Visto así, el fenómeno parece estar lejos de lo local y las ciudades. Sobre todo en los países occidentales, las ciudades aparecen más bien como escenarios de una amenaza que viene desde el exterior.

**Figura 6.1 Porcentaje de atentados ocurridos al interior de una ciudad (1974-2014)**

Australasia & Oceanía	95,0%	
Asia Central	96,0%	
Asia de Este	99,7%	
Asia del sur	90,1%	
Sudeste asiático	92,8%	
Medio Oriente & África del Norte	90,3%	
África Subsahariana	88,2%	
América Central & el Caribe	97,1%	
Sudamérica	96,6%	
Norteamérica	98,8%	
Europa de Este	85,1%	
Europa Occidental	99,6%	

Fuente: Autores, adaptado a partir del National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism – START (2014)

Los factores locales por el contrario son fundamentales para comprender e intervenir sobre este fenómeno y esto por varios motivos. Primero, países tan disímiles como Estados Unidos, Indonesia, Noruega, Colombia, Nigeria, Arabia Saudita, Chile, Australia, etc., pertenecientes a los cinco continentes y teniendo diferentes características, han visto surgir local e históricamente, con diferentes gravedades y basados en diferentes ideologías, grupos radicales que reivindican la violencia. Grupos anarquistas, islámicos, cristianos, de extrema derecha e izquierda, ambientalistas, supremacistas blancos, secesionistas, etc., han poblado el repertorio de la radicalización, nutriéndose de las problemáticas y contextos locales de los cuales surgen. De esta forma, la radicalización es un fenómeno con múltiples caras, siendo la radicalización islámica una de ellas. De 201 ataques terroristas perpetrados en Europa durante el 2014, solamente el 1% tuvo una motivación religiosa, siendo la mayoría asociados a grupos separatistas, seguidos de grupos anarquistas y de extrema izquierda (European Police Office, 2015). Por otra parte, en Estados Unidos existe un relativo consenso entre los investigadores que la principal amenaza terrorista no proviene de los musulmanes sino de la extrema derecha local (Gruenewald, Chermak, & Freilich, 2013; Kurzman & Schanzer, 2015).

En segundo lugar, tras los atentados de Londres y Madrid, el estudio del terrorismo giró hacia las características locales de los involucrados (Neumann & Kleinmann, 2013). En efecto, a diferencia de los atentados del 11 septiembre donde los extremistas eran fundamentalmente extranjeros, aquellos en Europa fueron perpetrados por actores locales, los cuales, aun cuando inspirados de *Al-Qaeda*, se habían radicalizado en sus propios países (Kundnani, 2012; Neumann & Kleinmann, 2013). Es lo que se conoce como «terrorismo doméstico» [*homegrown terrorism*]<sup>1</sup>. En efecto, la gran mayoría de individuos radicalizados actuando en países occidentales nacieron o han vivido la mayor parte de su vida en Occidente. En el caso del islamismo, muchos de ellos son musulmanes convertidos. Un tema que se ha acentuado a partir de los llamados «lobos solitarios» y de los «combatientes extranjeros».

**Recuadro 6.1 Definición de radicalización violenta**

La radicalización es un fenómeno amplio no siempre violento y que en muchos casos ha favorecido la movilidad social. Es el caso del feminismo y del movimiento *Queer* dentro de los grupos LGBT, los cuales aun cuando siendo *radicales* han permitido ampliar derechos de amplios sectores de la población. En el contexto de este capítulo, hablaremos más bien de la radicalización violenta o que reivindica la violencia, particularmente aquella ligada a la extrema derecha y al islamismo<sup>2</sup> y en el contexto de países occidentales.

De esta forma, la radicalización violenta será entendida como «*el proceso por el cual un individuo o un grupo adopta una forma violenta de acción, directamente ligada a una ideología extremista de contenido político, social o religioso que contesta el orden establecido sobre el plano político, social o cultural*» (Khosrokhavar, 2014, p. 8–9).

con las comunidades y con los gobiernos locales, han sido más bien las propias ciudades quienes han tomado la iniciativa en esta materia, desarrollando planes locales de prevención; muchos de ellos considerados exitosos (CIPC, 2015). Es el caso de Aarhus y Copenhague en Dinamarca, Ámsterdam y Rotterdam en Holanda o Montreal en Canadá.

Sin embargo aún estamos lejos de haber desarrollado un enfoque urbano de la radicalización. Por el contrario, ésta sigue pensándose como un problema de seguridad nacional o internacional. A pesar de ello, la creciente preocupación por los factores locales y las comunidades, nos puede entregar ciertas pistas sobre el rol que este enfoque puede llegar a jugar. En efecto, este capítulo se concentrará justamente en presentar algunas de estas pistas en torno a lo local, las comunidades y posiblemente, las ciudades y lo urbano.

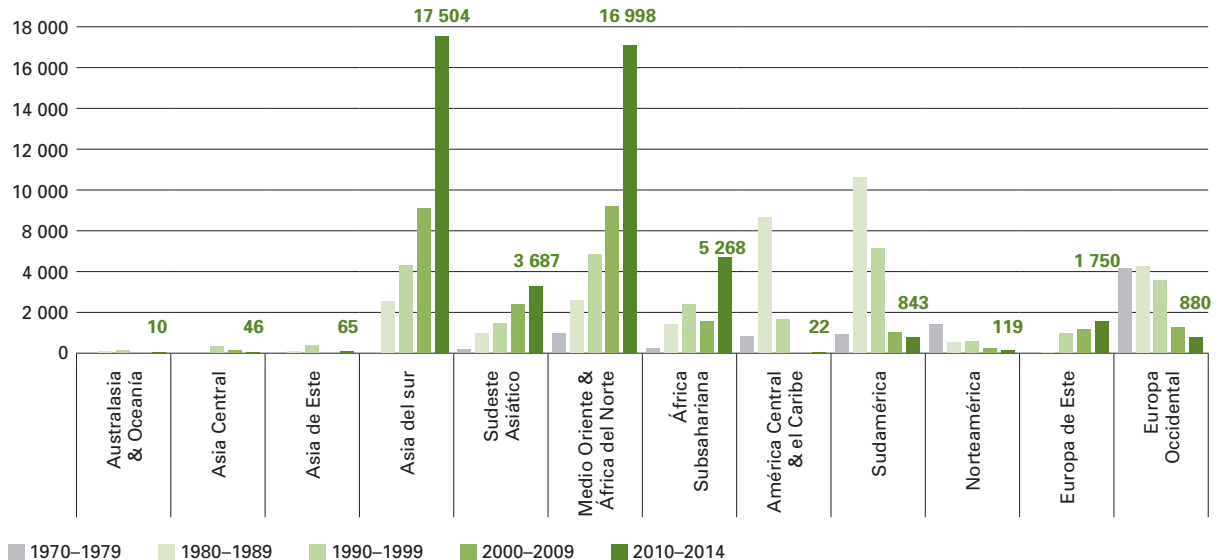
**La radicalización como fenómeno global**

**La radicalización: un fenómeno de larga data**

A pesar de la enorme resonancia que el radicalismo islamista tiene en nuestros días, las acciones consideradas terroristas son de larga data en Occidente. Suele considerarse el periodo del «terror» posterior a la revolución francesa, como el punto de partida de la idea de «terrorismo» (Khosrokhavar, 2014). Algunos historiadores van incluso más atrás y ven las primeras

En este nuevo escenario, los factores individuales (perfiles y trayectorias), comienzan progresivamente a vincularse con las dificultades de integración, segregación y discriminación de los individuos y las comunidades, particularmente en el contexto urbano (Leiken, 2005; Silber & Bhatt, 2007). Las ciudades han comenzado también a jugar un rol importante en las intervenciones. A pesar que ciertas estrategias nacionales de prevención han incentivado el trabajo

**Figura 6.2 Número de atentados terroristas (1970-2014)**



Fuente: Autores, adaptado a partir del National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism – START (2014)

señales de éste entre los Zelotes, un movimiento de hebreos que se opuso a la colonización romana de Israel, así como entre ciertas sectas durante la edad media (Chaliand & Blin, 2015). Es a finales del siglo XIX y comienzos del XX, cuando comienzan a observarse, particularmente en Occidente, una serie de olas de extremismo (Chaliand & Blin, 2015; Grez, 2007). Las primeras estaban relacionadas con grupos anarquistas en Europa, América del Norte y América Latina. A partir de los años 50, pero fundamentalmente entre los años 1970 y 1980, emergen grupos de extrema izquierda<sup>3</sup> y separatistas<sup>4</sup>.

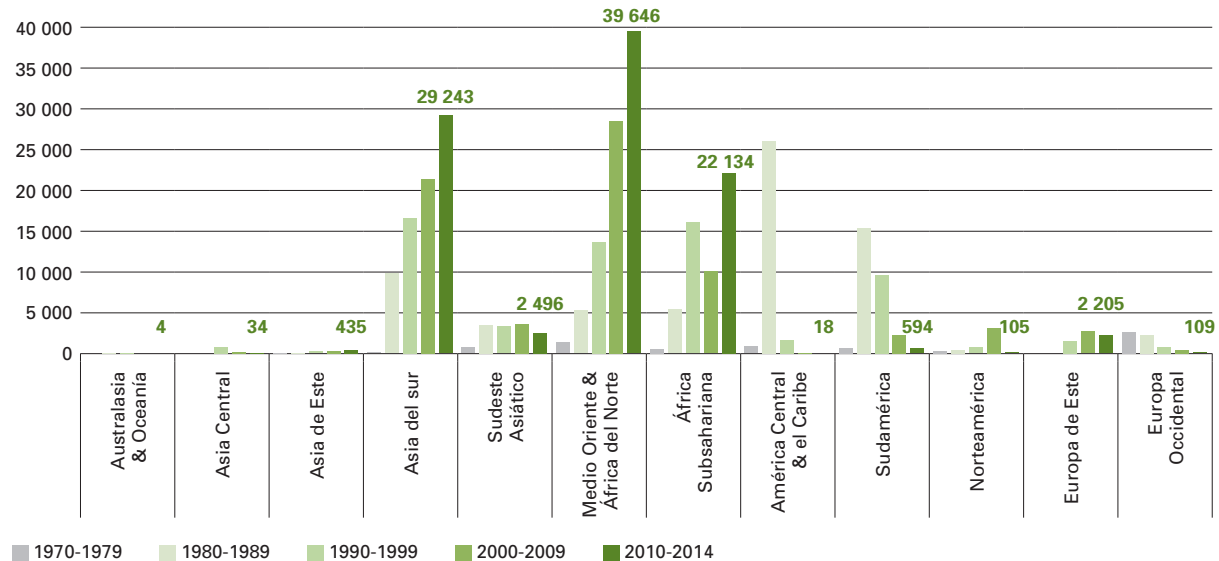
La Figura 6.2 muestra la evolución del número de atentados por región y por década entre 1970 y 2014. Como puede observarse, entre las décadas de los 1970 y 1990 Europa occidental vive un periodo de intensa actividad extremista. Si se suman los atentados en Francia, Bélgica y Alemania entre 2015 y 2016, los treinta años antes del cambio de milenio siguen presentando una tasa más alta que en la actual década. El caso de Norteamérica es similar, mostrando una tendencia constante hacia la disminución de atentados. El terrorismo en América central y Sudamérica fue importante en la década de 1980, cuando grupos subversivos de extrema izquierda emergen tanto para instaurar la revolución como para luchar contra las dictaduras militares en la región. La realidad es inversa en Asia y África (salvo Asia del este y Asia central), donde la tendencia muestra un crecimiento constante a partir de los años 70' y una explosión en los últimos años. Tanto Asia del sur, Medio oriente y África del Norte, es decir las regiones más tocadas por el terrorismo, alcanzan alrededor de 17 mil atentados entre el 2010 y el 2014.

Sageman (2008a) explica que han existido tres olas de radicalización *yihadista*:

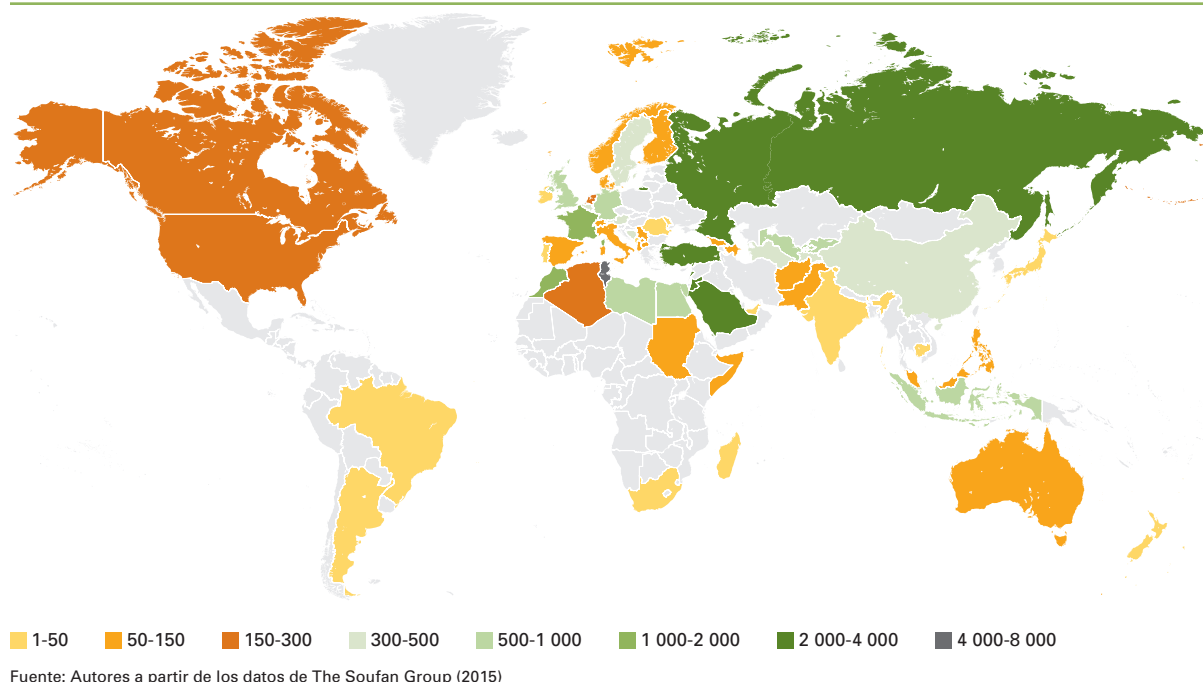
1. La *primera* estuvo conformada por egipcios<sup>5</sup> que habían luchado en Afganistán contra los soviéticos durante la década de 1980. Estos fueron los compañeros de armas de Bin Laden y fueron quienes conformaron Al-Qaeda. Este grupo estaba conformado por hombres bien educados y de alrededor de treinta años.
2. La *segunda ola* estuvo conformada por jóvenes musulmanes de alrededor de 25 años bien educados, que viajaron a Afganistán a entrenarse y que han conformado el grueso de Al-Qaeda.
3. La *tercera ola* estuvo compuesta por jóvenes que no superaban los 20 años en promedio y que no han tenido un vínculo directo con Al-Qaeda pero que se han aspirado a participar del movimiento. A diferencia de las otras olas, este grupo no solo es más joven, sino que ha vivido gran parte de su vida en occidente y ha tenido una educación más bien limitada.

A estas tres olas de radicalización puede sumársele *una cuarta*, la cual corresponde al grupo de combatientes extranjeros que han partido a Siria o Iraq a sumarse a las filas del *Estado islámico* o a otras organizaciones. En efecto, se estiman entre 25 000 y 30 000 los combatientes extranjeros presentes en estos territorios, provenientes de entre 86 y 100 Estados diferentes según la fuente que se cite (Institute for Economics & Peace, 2015; Neumann, 2015; UNSC, 2015c). Esta nueva ola tendría su comienzo el 2011, teniendo una rápida expansión el 2014 cuando alcanzan la cifra de 18 000 (Schmid & Brief, 2015).

Figura 6.3 Número de víctimas mortales por atentados terroristas (1970-2014)



Fuente: Adaptado a partir del National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism – START (2014)

Figura 6.4 Número de combatientes extranjeros por país, 2015<sup>6</sup>

La Figura 6.4 muestra el alcance global de este fenómeno. El 58% de los combatientes extranjeros provendrían del Magreb y de Medio Oriente, 18% de Europa Occidental y 17% de las antiguas repúblicas soviéticas (The Soufan Group, 2015). En el caso de Europa Occidental, se observa una fuerte concentración en cuatro países. En efecto el 74% de estos combatientes extranjeros provienen de Francia (1700), Inglaterra (760), Alemania (760) y Bélgica (470). Todos estos países han sufrido atentados terroristas en los años recientes.

#### Cuadro 6.2 Definición de combatiente extranjero

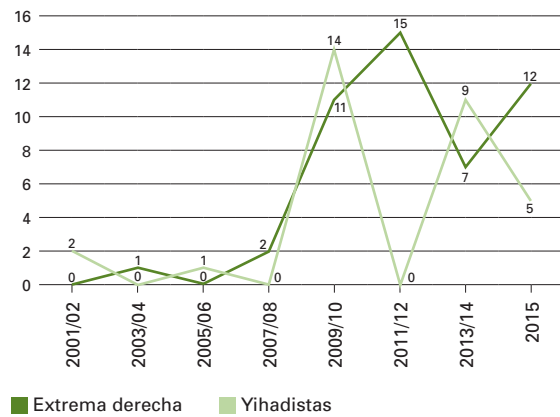
La resolución 2178 del consejo de seguridad de Naciones Unidas que trata sobre las amenazas contra la paz y la seguridad producto del terrorismo y establece que «todos los Estados Miembros velen por el enjuiciamiento de toda persona que participe en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo o preste apoyo a esos actos». Esta resolución define los combatientes extranjeros como los «nacionales que viajen o intenten viajar a un Estado distinto de sus Estados de residencia o nacionalidad, y demás personas que viajen o intenten viajar desde sus territorios a un Estado distinto de sus Estados de residencia o nacionalidad, con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo» (UNSC, 2014b, p. 5).

#### La extrema derecha: ¿una amenaza subestimada?

A pesar de la gran cobertura que el radicalismo islamista tiene en los medios, la extrema derecha es considerada como una amenaza importante en círculos especializados. Particularmente en Estados Unidos, los incidentes atribuibles a ésta han sido más numerosos que aquellos derivados de su contraparte islámica. Entre 1990 y el 2010 por ejemplo, se han constatado 140 homicidios de «lobos solitarios» motivados por la extrema derecha, mientras que 30 son atribuibles al extremismo islámico (Gruenewald et al., 2013). La Figura 6.5 muestra la cantidad de víctimas mortales producto de atentados tras el ataque a las torres gemelas. En este caso, las víctimas de la extrema derecha ascienden a 48 y a 31 por el lado de los *yihadistas* (International Security, 2015)<sup>7</sup>. De esta forma para algunos, la principal amenaza a la seguridad interior de Estados Unidos no proviene de los *yihadistas* sino de la extrema derecha local (Kurzman & Schanzer, 2015).

En el caso de Europa, mientras Europol (2014, 2015) reporta que los grupos de extrema derecha no utilizan métodos terroristas, se observa un aumento considerable de actos de violencia entre jóvenes motivados por la xenofobia tanto en Europa Occidental como Europa Central (Glaser, 2006; Melzer & Serafin, 2013). Este aumento habría comenzado durante los años 1990 tras la caída de la Unión Soviética, particularmente en los antiguos países del bloque comunista (Rieker, Schuster, & Glaser, 2006). Por su parte, en Inglaterra existe cierta evidencia de que estos

**Figura 6.5 Número de víctimas mortales en Estados Unidos desde el 2001 por año y por grupo extremista**



Fuente : Adaptado a partir de International Security (2015)

grupos estarían más activos y mejor estructurados que aquellos asociados al islamismo (European Police Office, 2015).

## Una vasta mayoría de hombres jóvenes

Cada nueva ola de radicalización islamista ha implicado un grupo de individuos cada vez más jóvenes y fundamentalmente hombres. Si los primeros implicados tenían alrededor de 30 años, los últimos, por el contrario, se encuentran en sus veinte. De hecho, de acuerdo a Silber & Bhatt (2007), los hombres de 15 a 35 años provenientes de sociedades patriarcales tienen una mayor probabilidad de convertirse en radicales. El mismo tramo de edad se observa en relación con los combatientes extranjeros (UNSC, 2015b) y en el caso de aquellos que son europeos, este tramo sería incluso más bajo (Briggs Obe & Silverman, 2014). La edad es también un factor que se juega en otros tipos de radicalización. Por ejemplo, los jóvenes de extrema derecha de menos de 18 años tienen una probabilidad más alta de utilizar violencia (Pauwels & De Waele, 2014).

Como en otros casos, los *lobos solitarios* difieren en muchos aspectos del conjunto de individuos radicalizados. En el caso de la edad por ejemplo, un estudio mundial de Gill et al. (2014) encontró que, aun cuando el rango total era amplio (de 15 a 69 años), la edad promedio era superior a otros extremistas (33 años). Además, la inmensa mayoría eran hombres (96,6%). La edad de los individuos al momento de su primer atentado también variaba de acuerdo al tipo de lobo solitario involucrado: Los islamistas eran mucho más jóvenes en promedio que aquellos de extrema derecha. Otro estudio sobre lobos solitarios de extrema

## Cuadro 6.3 Lobos solitarios

Según Bates el «terrorismo de lobos solitarios implica actos violentos por parte de individuos auto-radicalizados organizados con el fin de promover una causa o una creencia» (2012, p. 2). Sin embargo, para otros, tanto la auto-radicalización como la independencia organizacional no parecen ser las características esenciales (Gill et al., 2014). Gill et al. por ejemplo, consideran tres tipos de lobos solitarios (2014, p. 426):

1. Los terroristas individuales que operan autónoma e independientemente de un grupo en términos de entrenamiento, preparación y selección de blancos
2. Los terroristas individuales que mantienen vínculos con organizaciones y que han recibido entrenamiento y equipamiento, pero que finalmente actúan de forma autónoma.
3. Las diadas aisladas que incluyen pares de individuos que operan independientemente de un grupo.

derecha en Estados Unidos encontró, por el contrario, que éstos eran mucho más jóvenes que otros adherentes a esta ideología (Gruenewald, Chermak & Freilich, 2013).

## Mujeres y la radicalización: ancladas en roles tradicionales

A pesar de la presencia mayoritaria de hombres, el rol de las mujeres en la radicalización ha comenzado a problematizarse recientemente, producto de las jóvenes que han partido a unirse a las filas del Estado Islámico (EI), un fenómeno que se considera en aumento (UNSC, 2015a). Se estima entre 10 y 12 % el número de mujeres extranjeras presentes en territorios controlados por el EI, un porcentaje que llegaría al 18% en el caso de las europeas (Bakker, de Leede, & Note, 2015; Institute for Economics & Peace, 2015). Las razones serían diversas: religiosas, políticas, personales. No obstante, en el caso específico del EI estas estarían principalmente motivadas por la religión y la construcción del califato (Havlicek, 2015; Radicalisation Awareness Network, 2015a). En Estados Unidos, la presencia de mujeres entre los grupos de extrema derecha presentaría también un aumento importante en el último tiempo y estaría influenciada por las amenazas que las crisis económicas tienen sobre la estabilidad laboral de sus parejas y por el miedo a ser víctimas de la acción de extranjeros o de personas culturalmente diferentes (Blee & Creasap, 2010).

El rol que ellas juegan sigue siendo tradicional, en uno y otro caso. Los hombres pertenecientes a grupos de extrema derecha ven a las mujeres como accesorios de la lucha de la supremacía blanca y motivadas por sus responsabilidades maternas y por sus emociones (Blee & Creasap, 2010). Blee (2005) explica que ciertos grupos de supremacía blanca utilizan a las mujeres debido a su rol central en las familias, a que tienen menos probabilidad de convertirse en informantes de la policía y porque su compromiso con la causa permite desarrollar una imagen más benigna de las organizaciones. Su rol en los atentados, sin embargo, sigue siendo secundario.

El caso del extremismo islámico es similar. Las mujeres son vistas como inferiores y dada esta condición, son frecuentemente víctimas de crímenes y abusos sexuales (Havlicek, 2015). Un estudio en Francia con actores de primera línea (profesores, trabajadores sociales, etc.), encontró que éstos consideraban que el menosprecio que ciertos hombres tienen hacia las mujeres servía como indicador para identificar individuos radicalizados (Beski-Chafiq et al., 2010).

De esta forma, a pesar que no existen muchos estudios que expliquen en profundidad este tema, las concepciones en torno a los roles que hombres y mujeres deben cumplir al interior de la sociedad parecen asociarse a los procesos de radicalización. En efecto, entre otros factores<sup>9</sup>, el menor grado de igualdad entre los géneros aparece vinculado a países con altas tasas de terrorismo (Gelfand, LaFree, Fahey, & Feinberg, 2013).

### Descentralización, autonomización y redes personales

Tras los atentados a las torres gemelas en Nueva York, una gran parte de la red de apoyo organizacional, la red de entrenamiento y los refugios de Al-Qaeda fueron desmantelados por la coalición liderada por Estados Unidos (Taarnby, 2005). Sin embargo, esto no se tradujo en una disminución de la radicalización sino, más bien, en una transformación del proceso y de las redes involucradas. Como dice Sageman (2004, 2008b), en un contexto donde la influencia de grupos como Al-Qaeda comienza a disminuir en relación a la estructura formal de las organizaciones, las redes son cada vez más autónomas y autoactivadas, aunque inspiradas todavía por las organizaciones madres. De esta forma:

«La yihad mundial no se parece a una organización tradicional y es inútil intentar describir la estructura en cualquier tipo de diagrama organizacional. La yihad mundial funciona sobre un principio completamente diferente, un poco como

un movimiento social definido por una ideología común y las interacciones personales» (Taarnby, 2005, p. 25).

La acción militar de Estados Unidos parece, sin embargo, haber profundizado un proceso que ya estaba en curso. En efecto, Al-Qaeda se definía ya como una red que proveía no solamente entrenamiento y apoyo logístico sino también un cuadro ideológico y un sentido a las acciones, pudiendo de esta forma ser reproducibles en otros contextos. Lo mismo puede decirse en el caso del EI. Al-Qaeda por ejemplo, desarrolló ramas de la organización madre en diversas regiones como AQMI (Al-Qaeda del Magreb islámico) o AQAP (Al-Qaeda en la península arábiga). Los «Hermanos musulmanes» en Egipto también han tenido históricamente diversas ramas tanto en Medio Oriente como en el norte de África (Ashour, 2008).

Este argumento fue refutado en su momento por Hoffmann en el caso de Al-Qaeda, ya que consideraba que la red creada por Bin-Laden tendría aun capacidad para organizar atentados centralizadamente (2008). La confirmación de una relación directa y jerárquica entre el EI y las células que actuaron en los atentados de París y Bruselas, podría marcar también un giro en esta tendencia.

En este contexto, más que la ideología, internet o el vínculo a una organización en particular, la radicalización se explica mejor a partir de los vínculos personales que los individuos establecen entre ellos, particularmente al interior de comunidades aisladas (Silber & Bhatt, 2007). Individuos de más o menos la misma edad, que comparten experiencias de vida y opiniones similares y viven más o menos dentro del mismo sector, comienzan un proceso de radicalización conjunto. En un estudio en Estados Unidos, por ejemplo, 93% de militantes sunitas convertidos y no convertidos habían tenido una influencia de grupo en su proceso de radicalización y 42% habían sido radicalizados a partir de contactos horizontales (familia, amigos, etc.) (Kleinmann, 2012). Esta descentralización explicaría el aumento del terrorismo doméstico, de los lobos solitarios así como de las células independientes auto activadas y auto radicalizadas. Estas células carecerían no solo de contactos directos con las organizaciones madres sino también entre ellas.

A pesar de esta descentralización, el rol de los «reclutadores» o «porteros» sigue siendo importante. Los «porteros» son antiguos *yihadistas* con experiencia en Afganistán, Irak, Chechenia, etc., que sirven de puente entre las células y otros grupos extremistas y que provee el conocimiento táctico, político y religioso (Nesser, 2006). Aun cuando muchos de éstos utilizan sitios de internet como espacio de reclutamiento, la

#### Cuadro 6.4 Una discusión abierta en torno a la influencia de internet sobre la radicalización

Es bien sabido que Internet, siendo un medio de comunicación rápido y poco costoso, ha permitido propagar las ideas radicales, planificar y coordinar acciones, así que reclutar nuevos miembros (UNSC, 2015a). Sin embargo, a pesar de ello, existe cierto consenso que el peso que éste tiene en el proceso de radicalización es más bien relativo (Ducol, 2015; Pauwels et al., 2015). Más que un factor fundamental, Internet aparece como un facilitador de este proceso: los «contextos virtuales —dice Ducol— solo constituyen en realidad un elemento entre otros en la producción de trayectorias de radicalización» (Ducol, 2015, p. 267). Bajo este supuesto, la web tendría un mayor peso en las primeras fases del reclutamiento yihadista, particularmente con el fin de facilitar una apertura cognitiva a las ideas radicales (Erez et al., 2011; Meleagrou-Hitchens, Maher, & Sheehan, 2012).

mayoría utiliza por el contrario sus vínculos sociales informales. De hecho dentro de las comunidades, los porteros son bien conocidos y los individuos interesados saben a quién dirigirse (Hegghammer, 2006).

### La religión: más que factor explicativo, un facilitador

Las motivaciones religiosas aparecen frecuentemente asociadas a los procesos de radicalización recientes, particularmente en el caso del islamismo. Sin embargo, el islam no es la única religión involucrada en los procesos de radicalización y la relación entre ambos fenómenos es relativa y compleja. De hecho, paradójicamente, aquellos que han seguido este proceso no han tenido necesariamente un vínculo estrecho con la religión desde el comienzo: ya sea porque éstos no han sido profundamente religiosos en sus inicios o porque han vivido una conversión reciente (Sageman, 2004, 2007). En ambos casos, el desconocimiento de la religión parece ser un factor de riesgo: como indica Khosrokhavar (2014), los *yihadistas* en Occidente son más fácilmente radicalizados cuando tienen una visión estrecha del islam. En Australia por ejemplo los perfiles de radicales muestran una débil religiosidad (Zammit, 2010). En otros estudios se muestra que la frecuencia de asistencia a la mezquita no aumenta las simpatías por las causas radicales (K. Bhui, Warfa, & Jones, 2014), y en el caso de inmigrantes turcos en Alemania, estas simpatías disminuyen en la medida que la identificación con la religión aumenta (Simon, Reichert, & Grabow, 2013).

A diferencia de la percepción que indica que los individuos radicalizados tendrían una visión tradicional de la religión, existe cierta evidencia que el enfoque religioso a partir de las segundas generaciones de inmigrantes en Occidente es más bien intelectual e individual, que combina tanto elementos culturales de la religión como de su experiencia en Occidente (Sirseldoudi, 2012). Esta individualización religiosa fomentaría el sentimiento de no pertenencia entre los jóvenes, que alimentados por ciertos factores estructurales socio-económicos podría facilitar la radicalización (Khosrokhavar, 2014).

La religión se encuentra también muy presente en los grupos de extrema derecha (Berlet & Vysotsky, 2006; Rowatt, Shen, LaBouff, & Gonzalez, 2013) : 64,5% de estos grupos en Estados Unidos por ejemplo tendrían algún vínculo con alguna religión, del cual 53,6% tenían un origen cristiano y 35,5% presentaban una alta religiosidad (Fitzgerald, 2011). De hecho, en este mismo estudio los grupos que tenían una identidad cristiana tenían una mayor probabilidad de justificar el uso de la violencia que los demás.

#### Cuadro 6.5 ¿Qué caracteriza un grupo extremista basado en creencias religiosas?

Cuatro características explicarían esto :

1. *La presencia de creencias apocalípticas:* es decir, cuando las reglas sociales convencionales son relativizadas debido al cumplimiento inminente de la ley de Dios; cuando existe una socialización y una preparación para tiempos violentos; cuando existe una diabolización de los adversarios y cuando existe una visión dualista del mundo (el bien y el mal, ellos contra nosotros).
2. *Líder carismático:* cuando los grupos están centrados en la presencia de un líder poderoso generalmente paranoico y narcisista y con una alta convicción en sus ideas.
3. *Teorías conspirativas:* principalmente presentes en grupos religiosos de extrema derecha, estas teorías justifican la creencia que la mayoría de los principales eventos históricos han sido producidos por conspiraciones secretas que han beneficiado a ciertos grupos o individuos.
4. *Encapsulamiento social:* es el proceso por medio del cual, los grupos ponen progresivamente barreras tanto simbólicas como físicas entre sus miembros y el resto de la sociedad.

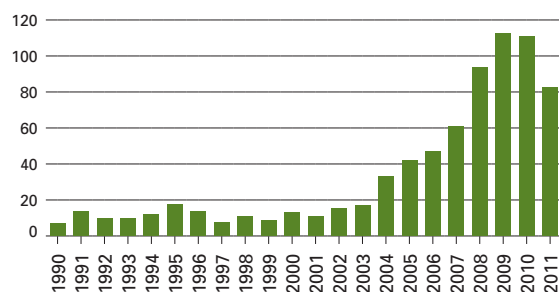
Fuente: Bartlett & Miller (2010); Berlet & Vysotsky (2006); Borum (2014); Dawson (2010, pp. 10–16); De Graaff (2010)

## No existen perfiles claros de los individuos radicalizados<sup>9</sup>

Existe cierto consenso que el conocimiento científico en materia de radicalización y su prevención es aún insuficiente (Neumann & Kleinmann, 2013). Esto es cierto para el estudio del radicalismo en general, pero es especialmente evidente en el caso del radicalismo de extrema derecha. En el contexto de una revisión sistemática que hizo el CIPC, sobre un conjunto de 32 factores que explican ambos tipos radicalismo, solamente 11 tuvieron un cierto consenso entre los investigadores (4 para ambos tipos, 5 exclusivamente para el radicalismo islamista y 2 exclusivamente para el radicalismo de extrema derecha).

Salvo el hecho que son hombres jóvenes, no existe consenso sobre otros factores, como el estatus socioeconómico, el empleo, la educación, el tipo de familia del cual provienen o el historial de criminalidad. Sageman (2004, 2007) reportó por ejemplo que sus entrevistados, quienes provenían de diversos países, tenían un buen nivel educacional, provenían en general de la clase media, la mayoría estaban casados y no tenían registros criminales. Por el contrario, un estudio europeo similar encontró que la mayoría de sus casos eran solteros, provenientes de clases populares y muchos de ellos tenían registros criminales (Bakker, 2006). Los individuos radicalizados no parecen tampoco presentar mayores problemas de salud mental que el resto de la población (Dalgaard-Nielsen, 2010), salvo en el caso de los «lobos solitarios», los cuales generalmente son más aislados socialmente, sufren frecuentemente de depresión o de otros problemas psicológicos (Clark McCauley & Moskalenko, 2014). Tanto las crisis personales y las experiencias desfavorables (injusticia y discriminación), más que factores explicativos aparecen como facilitadores del proceso de radicalización. Esto quiere decir, que no son suficientes en sí mismos para conducir a alguien en esta vía.

**Figura 6.6 Evolución de la publicación de artículos sobre radicalización en treinta revistas especializadas**



Fuente: Kundnani (2012, p. 7)

Estos datos confirman que, pese a la amplia divulgación del fenómeno de la radicalización y el aumento considerable de la investigación en los últimos años (ver Figura 6.6), es poco lo que se conoce de ella. Ello se explica por la naturaleza misma del fenómeno: un número muy limitado y diverso de casos. El perfil de radicales es el ejemplo más pertinente: no existe un consenso sobre las características comunes de aquellos que se involucran en este proceso. No existe tampoco una sola trayectoria de radicalización a pesar de los esfuerzos que han hecho investigadores en esta vía y como McCauley & Moskalenko indican «hay numerosas vías diferentes. La cantidad puede ser estimada calculando el número de combinaciones diferentes que se pueden extraer de los mecanismos ya identificados» (2010, p. 88).

Las fuentes utilizadas en estos estudios tampoco son las más precisas. Debido a que este tipo de información es frecuentemente secreta y la mayoría de las veces de dominio exclusivo de las agencias de inteligencia, los investigadores comúnmente se ven obligados a buscar fuentes abiertas como medios de comunicación e incluso búsquedas de google, entradas de Wikipedia o perfiles de Facebook (CIPC, 2015).

## La radicalización violenta como fenómeno local: entre lo global y la experiencia cotidiana

A diferencia de las medidas dispuestas por diferentes países y ciudades, las cuales ponen énfasis en las capacidades de las ciudades para prevenir este fenómeno, la discusión y la investigación en torno a los factores locales urbanos que explican la radicalización es bastante limitada. Predominan, en este caso, los enfoques globales o internacionales y los factores individuales. Es el caso de la insistencia en los perfiles de los extremistas o en las trayectorias individuales. Los problemas de integración son frecuentemente citados como factores a la base de este proceso, pero incluso en este caso, éstos son vistos en relación con la sociedad en su conjunto y pocos son los elementos que se desprenden de los contextos urbanos. En lo que sigue, se profundizará algo más sobre estos elementos. La primera parte tratará sobre los problemas de integración social de las comunidades; la segunda sobre cómo estos problemas se traducen a nivel individual y de grupo; y tercero, sobre la relación entre cohesión social y radicalización.

## Integración, segregación y marginalización

La falta de integración de las comunidades, particularmente de los migrantes, suele considerarse un factor clave para explicar los procesos de radicalización

en Occidente (Belkin, Blanchard, Ek, & Mix, 2011; J. S. Paris, 2007). A pesar del énfasis que, por ejemplo, muchos países europeos han históricamente puesto en los procesos de integración, ninguno de los modelos ha sido suficientemente exitoso para evitar el desarrollo de sociedades paralelas y el progresivo aislamiento simbólico y espacial de las comunidades al interior de las ciudades, particularmente las musulmanas, (Leiken, 2005). Así como lo afirma Leiken, «producto de la demografía, la historia, la ideología y la política, Europa occidental acoge ahora a una descendencia musulmana frecuentemente desconsolada, compuesta de ciudadanos a los ojos de la ley, pero sin reconocimiento cultural ni social» (2005, p. 123). En América del Norte, al contrario, los migrantes llegan a países contruidos sobre la migración, con inmensos territorios que han permitido la distribución geográfica de las comunidades y mayores oportunidades de éxito (Leiken, 2005). Esto explicaría la menor proporción de radicalizaciones islamistas en América del Norte en relación con Europa.

En uno y otro caso, tanto la integración como la cohesión social se han transformado en objetivos centrales en las políticas de contra radicalización (Vidino & Brandon, 2012). Paradójicamente, algunas de estas estrategias han terminado por aumentar la distancia entre la sociedad y las minorías culturales. El caso de la estrategia nacional de Inglaterra, PREVENT, es el más evidente. Para muchos, PREVENT no solo ha fallado en mejorar la integración de las comunidades y evitar la radicalización, sino que paradójicamente ha aumentado la estigmatización de las comunidades musulmanas y ha aumentado el sentimiento exclusión al interior de ellas (Awan, 2012). En ello puede influir el hecho que estas políticas de integración crean la percepción que la integración es responsabilidad exclusiva de los inmigrantes o de las comunidades musulmanas y no de la sociedad en su conjunto (Bartlett & Birdwell, 2010).

Esta falta de integración tendría dos vertientes: una socioeconómica y otra etno-cultural. Desde el punto de vista socio-económico, los musulmanes en Europa son sistemáticamente más pobres, sufren de un mayor desempleo y están menos representados en la vida pública (Murshed & Pavan, 2011). Desde un punto de vista etno-cultural, experimentan varios tipos de discriminación, estigmatización y actitudes negativas de parte de la sociedad en su conjunto y particularmente a partir de los sesgos editoriales de los medios de comunicación y la retórica política (Abbas, 2007; Bakker, 2015).

Estos factores no solo han aumentado la distancia simbólica entre la sociedad y las minorías sino también las distancias físicas. En efecto, particularmente en Europa, producto de estos problemas de integración, las comunidades culturales han tendido a

segregarse espacialmente, funcionando en efecto como sociedades paralelas, donde se habla una lengua y se vive una cultura diferente (Alexiev, 2011; J. S. Paris, 2007). El reciente caso del barrio de Molenbeeck en Bélgica, cuna de quienes organizaron los atentados en París y Bruselas, es quizá el más evidente (ver Cuadro 6.6). Sin embargo, esta realidad se repite en diversos países debido a las antiguas relaciones coloniales. En efecto, las comunidades musulmanas se distribuyen en función de la influencia colonial del país de acogida o a partir de enclaves geográficos (Pakistanís en Inglaterra, Argelinos en Francia, Turcos en Alemania, etc.) que reproducen una relación conflictiva con éstos (Cesari, 2008). La ciudad de esta forma, cambia producto de estos problemas de integración y termina transformándose en un factor más que empuja hacia la radicalización.

### Percepción de injusticia, aislamiento, identidad, sentido de pertenencia y redes personales

Si bien no existe un consenso sobre si los sentimientos de injusticia o las experiencias de discriminación juegan un rol en este proceso (CIPC, 2015), para ciertos investigadores estos factores funcionan más bien como síntomas de factores estructurales, que re-encuadrados a partir de una ideología, permiten conducir hacia la lucha armada (Bjørge, 2005). De hecho, jóvenes involucrados en procesos de radicalización de extrema derecha tienden también a percibir su propia situación como injusta o discriminatoria (Pauwels & De Waele, 2014).

En otros casos, no se trata tanto de las experiencias personales, sino de aquellas del grupo de pertenencia, en este caso, la minoría cultural (Ponsaers et al., 2015). Esto explicaría por qué personas bien educadas e integradas en la sociedad podrían verse involucradas en procesos de radicalización. El sentimiento de pertenencia a una diáspora por ejemplo, sobre todo a aquellas que viven cotidianamente el rechazo, como es el caso de la comunidad musulmana, aumenta entonces el sentimiento de aislamiento, la necesidad de establecer vínculos con personas que tienen experiencias o características similares y la necesidad de defenderse de la sociedad. En Inglaterra, por ejemplo, el aislamiento de la comunidad somalí, ha facilitado el reclutamiento de jóvenes pobres sin empleo por parte del grupo Al-Shabaab (Taarnby & Hallundbaek, 2010). Más allá de la ideología o de los vínculos organizacionales, incluso más allá de las causas percibidas como justas, la radicalización es un proceso que se conduce a través de vínculos personales, en muchos casos, un proceso que se vive en grupo (Wiktorowicz, 2004). Así el sentimiento de pertenencia juega un rol clave en este proceso, particularmente al interior de comunidades aisladas.

### Cuadro 6.6 La comuna de Molenbeek-Saint-Jean, Bruselas, Bélgica

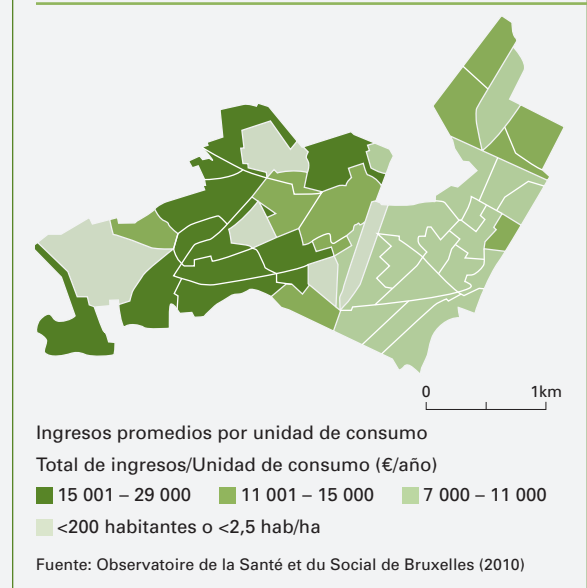
La comuna de Molenbeek-Saint Jean (Bruselas, Bélgica), se ha hecho tristemente célebre el último tiempo, debido a los vínculos que ha tenido con los atentados de París y Bruselas, (Stroobants, 2015). En la prensa es presentada a veces como un nicho de radicalización o como un *ghetto* (Laumonier, 2015).

Molenbeek, sin embargo es un buen ejemplo de los problemas de integración económica, socio-cultural y espacial, particularmente de los inmigrantes. A solo 15 minutos a pie del centro de Bruselas, esta pequeña comuna de solo 5,9 km<sup>2</sup> y casi 96 mil habitantes, es una de las más pobres del país, con una alta tasa de desempleo y un grado importante de segregación espacial (Englert, Luyten, Mazina, & Yannart, 2015; IBSA, 2015). 1 de cada 9 menores de edad por ejemplo vive en un hogar sin ingresos y en una situación de precariedad (IBSA, 2013).

Números estudios muestran la discriminación sistemática que sufren los inmigrantes en Bélgica, particularmente ligado al acceso al empleo y a la vivienda (Teich, 2015). Esta última estaría especialmente presente en la comuna de Molenbeek, donde los inmigrantes más afectados serían de origen magrebí (Teich, 2015).

Como se observa en la Figura 6.7, Molenbeek cuenta con tres sectores perfectamente diferenciados. El sector con menos ingresos promedios, corresponde también a uno de los sectores más densamente poblados, con un porcentaje importante de hogares monoparentales y una alta tasa de inmigrantes o de hijos de inmigrantes (Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles, 2010). Dentro de este sector se encuentra el llamado barrio árabe.

Figura 6.7 Ingresos promedios por unidad de consumo en Molenbeek-Saint Jean, 2015



Aun cuando los factores socioeconómicos no parecen tener una influencia directa sobre la radicalización, la combinación de estas dificultades con la falta de oportunidades, las experiencias de discriminación y la segregación urbana de las comunidades, han ayudado al desarrollo de contextos proclives a la radicalización en comunas como ésta (Coolsaet, 2015). Particularmente en el caso de Bruselas, la presente generación de combatientes extranjeros belgas en Siria ha vivido en carne propia estas problemáticas y muchos de ellos provienen de hecho de Molenbeek o de sectores urbanos similares a ella (Coolsaet, 2015).

Simon et al. (2013) explican por ejemplo, que la incompatibilidad entre el sentido de pertenencia hacia la minoría cultural y aquel hacia la sociedad donde se vive, estaría asociado con un aumento de simpatías hacia las ideas radicales, mientras que una compatibilidad entre ambas, conduce estas demandas a través del sistema político tradicional. Otro estudio que comparó grupos radicales no violentos y violentos, encontró que los grupos radicales no violentos mostraban una cercanía verdadera hacia el pluralismo y la tolerancia (Bartlett, Birdwell, & King, 2010).

En territorios segregados, aislados social y culturalmente y ante la ausencia de contactos directos con organizaciones extremistas, el proceso de radicalización se conduce a través de pequeños grupos

de personas que habitan más o menos los mismos sectores, que han experimentado situaciones similares y que han llegado a las mismas conclusiones. En algunos casos parten a los territorios en conflicto, en otros, si tienen suerte, contactan «porteros» quienes les proveen de sustento ideológico y táctico. En muchos otros casos, los grupos continúan autónomos, aunque inspirados de las grandes organizaciones terroristas y deciden actuar de mutuo propio.

### Cuadro 6.7 Búsqueda de identidad y de sentido

La búsqueda de identidad y de sentido, sobre todo de jóvenes nacidos en Occidente aparece como uno de los factores claves de acuerdo a numerosos investigadores. Hogg (2014; 2013) this self-uncertainty can motivate people to identify with social groups, particularly groups that provide a distinctive and clearly defined identity and associated normative beliefs and behavioral prescriptions. This process can make more extreme groups and behaviors attractive as a source of identification-contingent uncertainty reduction. People may zealously identify with highly distinctive groups that have strong and directive leadership and ideological and ethnocentric belief systems that proscribe dissent and prescribe group-normative behavior. This analysis has been extended to help illuminate how extremism may emerge in the context of religion, politics, gangs, leadership, and adolescent risk taking. This article describes uncertainty-identity theory, overviews empirical support for its main tenets, and outlines some directions for future research. (PsycINFO Database Record (c, por ejemplo, ha demostrado en varios estudios que los jóvenes con un sentimiento de incertidumbre en torno a su identidad, tienen mayores probabilidades de identificarse con un grupo radical. Kruglansky (2014), por su parte, ve en la búsqueda de sentido, entendida como la necesidad de reconocimiento, un factor motivacional clave entre éstos. Para algunos, esta búsqueda es propia de la crisis de identidad de la adolescencia (Beski-Chafiq et al., 2010) y, para otros, en ello también influyen variables macrosociales propias de la modernidad tardía (Khosrokhavar, 2014). En este último caso, el individualismo y el relativismo de valores propio de las sociedades occidentales empujan a los jóvenes a una búsqueda identitaria individual sin referencias previas (Khosrokhavar, 2014). Sea cual sea el problema, la lucha armada aparece como una respuesta concreta ante esta búsqueda de sentido e identidad, en tanto aporta certezas normativas y «causas justas» para la vida. De esta forma, involucrarse en un grupo terrorista permite estabilizar la identidad de personas con una baja autoestima o de otros, quienes buscan pertenecer con el fin de defender su identidad (Victoroff, 2005).

### La radicalización: causa y consecuencia de los problemas de cohesión social a nivel local

La cohesión social y la resiliencia han sido también consideradas variables explicativas de este fenómeno, particularmente en programas de prevención de la radicalización en países occidentales, tanto a nivel nacional como a nivel local (CIPC, 2015). La cohesión social es «la capacidad de una sociedad para incluir a todos los grupos culturales y sociales, para que puedan trabajar de forma cooperativa» (K. S. Bhui, Hicks, Lashley, & Jones, 2012, p. 3). De acuerdo a Turok, la cohesión social tiene cinco componentes (Zhao, 2010, p. 41):

1. las condiciones materiales (empleo, ingresos, salud, educación y vivienda),
2. las relaciones sociales pasivas (orden social, seguridad, y ausencia de temor),
3. relaciones sociales activas (interacciones positivas, intercambios y redes entre individuos y comunidades),
4. grado de integración e inclusión de las personas al interior de las instituciones de la sociedad civil,
5. el grado de equidad o disparidad en cuanto al acceso a oportunidades o a las condiciones materiales.

En este caso, la radicalización es considerada tanto causa como consecuencia de las dificultades en torno a la cohesión social. En el caso de la violencia racista por ejemplo, el extremismo es visto como una amenaza a esta última, ya que no solo afecta a

las víctimas sino también al entorno de éstas y a la sociedad como un todo (Bleich, 2007). Schmid (2013) remarca el hecho que suele pensarse la radicalización como un fenómeno que ocurre de un solo lado, cuando más bien, el proceso de polarización, tanto dentro de una sociedad como entre sociedades, radicaliza frecuentemente ambos lados. En efecto, es lo que sucede con las olas de islamofobia que han sufrido los individuos y las comunidades de credo musulmán. Tales atentados afectan a las víctimas directamente pero también a muchos otras de manera indirecta, a través de la degradación de la cohesión social dentro de la comunidad. Reduce por ejemplo las posibilidades de acceso a mejores condiciones socio-económicas para estos grupos, teniendo un impacto directo sobre las relaciones sociales pasivas y activas y también sobre el grado de integración dentro de las comunidades.

Los problemas de cohesión social son también frecuentemente citados como causas de la radicalización. En algunos países con conflictos históricos, la debilidad y degradación constante del poder del Estado ha llevado a la degradación de la cohesión social, lo cual explicaría la emergencia de guerras civiles, el socavamiento de la estabilidad política y social e impulsaría el surgimiento de grupos fundamentalistas (El-Said, 2015). La pérdida de cohesión social ha sido asociada a un aumento de tensiones y conflictos culturales y religiosos que pueden a su vez facilitar la polarización, la radicalización y la violencia (Butt & Tuck, 2014).

La radicalización funciona entonces como un círculo vicioso, que es alimentado por un conjunto de factores socio-culturales, entre ellos, la degradación de la cohesión social y los problemas de integración a nivel comunitario. Estos factores, producto de la acción de grupos extremistas, terminan polarizando la sociedad y las comunidades, lo que sirve a su vez para aumentar nuevamente la degradación de la cohesión social, el aislamiento de las comunidades y los problemas de integración. Es así, que muchas estrategias nacionales y particularmente locales, buscan aumentar esta cohesión como uno de sus objetivos principales (Vidino & Brandon, 2012): «la creación de sociedades más cohesionadas tiene una serie de beneficios sociales, y puede también incrementar la resiliencia a las ideologías extremistas y violentas, aun cuando la relación entre ambos conceptos no es lineal» (Bartlett & Birdwell, 2010, p. 23).

## Normas internacionales

Tanto Naciones Unidas como diversas organizaciones internacionales han comenzado recientemente a discutir algunas aproximaciones en relación con la radicalización y su prevención. Esto incluye un conjunto de resoluciones, normas y estándares y recomendaciones.

## Resoluciones de Naciones Unidas

La ONU ha adoptado recientemente algunas resoluciones relacionadas con las problemáticas ligadas a la radicalización, particularmente en relación con el terrorismo local, el adoctrinamiento de ideologías violentas y los combatientes extranjeros. (UN General Assembly, 2015a; UN Security Council, 2014a, 2014b, 2015, 2016).

### Cuadro 6.8 Enfoques situacionales

Los enfoques situacionales son probablemente uno de los enfoques mejor desarrollados en criminología. Ellos ponen en relación las decisiones personales y racionales de víctimas y agresores con las oportunidades en un contexto específico, desarrollando un modelo causal de la acción que explica por qué un individuo actúa de acuerdo a ciertos contextos (Schils & Pauwels, 2014). De esta forma, al considerar las situaciones que ofrecen oportunidades para un hecho delictivo, estos modelos están bien adaptados para dar cuenta de la importancia de los contextos urbanos. Este enfoque incluye modelos como el de la prevención del crimen a través de diseños ambientales [*Crime Prevention through Environmental Design*] (CPTED), que buscan reducir las situaciones propicias al crimen, en este caso, a través de inmuebles o espacios públicos (Shaw, 2010).

En el contexto de la radicalización, el estudio de las oportunidades ha desarrollado dos vertientes: el contexto de oportunidades políticas y aquella de las oportunidades situacionales del crimen, en la cual este aparatado se concentrará<sup>10</sup>. La teoría clásica de las oportunidades se basa sobre la idea que los delincuentes toman decisiones racionales a partir de las evaluaciones de las oportunidades contextuales (Felson & Clarke, 1998). Clarke y Newmann (2007, 2009) aplican estos conceptos, particularmente en relación al terrorismo. El objetivo en este caso es reducir las oportunidades para cometer un acto terrorista. Estas pueden ser reducidas a través de cinco medidas:

1. Aumentando los esfuerzos que los terroristas deben hacer para completar sus acciones, por ejemplo con el control de identidad
2. Aumentando los riesgos de ser capturados
3. Reduciendo las recompensas de los terroristas, por ejemplo reduciendo los daños que ellos pueden causar
4. Reduciendo la provocación hacia los terroristas, por ejemplo evitando el uso de violencia
5. Eliminando las excusas para realizar un acto de terrorismo, por ejemplo promoviendo el dialogo con ellos

La teoría de la acción situacional (TAS) desarrollada por Wikström (2006, 2010) explica que

«(1) los actos de delincuencia son un caso especial de acciones morales (actos de regla moral que rompen con lo que establece la Ley) y por lo tanto necesitan ser explicados como tales; y (2) las *personas* se involucran en actos de delincuencia porque ellos a) ven estos actos como alternativas de acción viables, y (b) deciden (habitual o deliberadamente) llevarlas a cabo» (Bruinsma, Pauwels, Weerman, & Bernasco, 2015, p. 365).

En tanto acción moral, el acto criminal o terrorista en este caso, comporta una definición sobre lo bueno y lo malo, lo cual a su vez es una redefinición de las reglas morales establecidas a nivel societal. La acción alternativa percibida y la elección moral que una persona hace dependen de la interacción entre su propensión individual (características y experiencias individuales) y su exposición a un entorno específico (Bouhana & Wikstrom, 2011).

«los hábitos morales se forman en respuesta a una exposición repetida a contextos y circunstancias particulares y son activadas cuando se encuentran los mismos (o similares) tipos de contexto y circunstancias, mientras que la deliberación racional (juicios morales) tiende a ocurrir cuando una persona participa en entornos desconocidos o circunstancias o encuentros en conflicto con la regla-guía» (Bouhana & Wikstrom, 2011, p. 18).

Los individuos actúan y se desarrollan en escenarios específicos [*settings*], los cuales son definidos como la parte del entorno (personas, objetos, eventos) que éste experimenta a través de sus sentidos (Bouhana & Wikstrom, 2011). El contexto situacional entonces, es mucho más amplio que aquel definido por Clarke.

Ciertos escenarios pueden desencadenar las vulnerabilidades personales en torno a la radicalización. Un contexto carcelario hostil por ejemplo y un conocimiento limitado del islam puede conducir a ello (Bouhana & Wikstrom, 2011). Otros factores que explican este desencadenamiento situacional son la socialización y las experiencias personales, sobre todo aquellas que producen cambios en la vida. Al igual que numerosos investigadores, Bouhana & Wikstrom (2011) ponen el acento en las redes personales y al apego a las fuentes de socialización y vigilancia (familia, amigos, etc.). De esta forma, un individuo criado con reglas no-convencionales y/o violentas podría ver la violencia como una alternativa viable. El conjunto de estos factores situacionales podría llegar a desarrollar un escenario radical [*radical setting*].

Schils & Pauwels (2014), demostraron empíricamente la relación existente entre la propensión individual y los escenarios radicales. En este caso, aquellos que tenían una alta propensión al extremismo violento eran también aquellos más susceptibles a ser influenciados por un escenario radical. Al contrario, aquellos menos propensos desarrollaban más resistencia a estos contextos.

La *resolución 2250* del Consejo de Seguridad (2016) pone por ejemplo énfasis en la importancia de involucrar a los jóvenes en la prevención de la radicalización, a través de su participación activa y su compromiso político constructivo en los procesos de decisión nacionales y regionales y en relación con la construcción de la paz y la lucha contra el extremismo violento. Para ello promueve un enfoque multidimensional que favorezca la tolerancia, el diálogo interconfesional e inter cultural y los contra discursos contra las retóricas extremistas.

### Organización para la seguridad y la cooperación en Europa (OSCE)

En la misma línea que Naciones Unidas, la OSCE ha solicitado a sus Estados miembros de desarrollar estrategias de prevención para reducir los riesgos de radicalización (OSCE, 2015). Promueve particularmente un enfoque multidimensional del problema, que estudie las diferentes condiciones que son a la base del aumento del extremismo y que favorezca la lucha contra los factores socioeconómicos negativos, los enfoques pedagógicos basados en la tolerancia y el diálogo intercultural entre otros. Promueve también un enfoque de cooperación desde el nivel internacional al local, que incluya el intercambio

de información y de buenas prácticas, tanto entre gobiernos como entre éstos, la sociedad civil, el sector privado, las universidades y los medios de comunicación. Pone especial énfasis en favorecer la inclusión de jóvenes en la prevención, la autonomía de las mujeres y la igualdad de género, así como el diálogo interconfesional. Cada uno de estos elementos retoma casi punto por punto las recomendaciones de la ONU en la materia.

### Consejo de Europa

En mayo 2015, el comité de ministros de Europa adoptó el «Plan de acción sobre la lucha contra el extremismo violento y la radicalización conducente la terrorismo 2015-2017» (Conseil d'Europe, 2015). Este tuvo dos objetivos: 1) reforzar el marco jurídico en relación a este tema y 2) prevenir y combatir la radicalización violenta a través de medidas concretas particularmente en las escuelas, las prisiones e internet.

En relación al primer objetivo, este plan de acción busca eliminar todas las incoherencias y lagunas jurídicas potenciales entre los países que puedan ser explotadas por los extremistas. Para ello propone actualizar la caja de herramientas jurídicas de

### Cuadro 6.9 Plan de acción de Naciones Unidas para la prevención del extremismo violento

Con este plan, la asamblea general de las Naciones Unidas estimula el desarrollo de estrategias nacionales y regionales para la prevención del extremismo violento. A nivel nacional recomienda la implementación de una plataforma multidisciplinaria que combine tanto aspectos represivos como preventivos. Aspectos fundamentales que deben considerarse en estos planes, son la igualdad ante la ley, la transparencia, así como la participación, la inclusión y la representación de la esfera política y de la sociedad civil. Promueve especialmente la participación de las poblaciones locales y de los organismos no gubernamentales en la elaboración de estas estrategias. Entendiendo que las condiciones de base de los países son fundamentales en este problema, este plan de acción promueve así mismo que las estrategias nacionales deben trabajar sobre la pobreza, la educación, la igualdad de géneros y la autonomía de las mujeres, el crecimiento económico, la paz y la justicia. En este contexto, enfatiza la importancia de luchar contra la marginalización y promover la integración al interior de las sociedades y las comunidades. En línea con la resolución 2178, este plan pone también especial énfasis en los combatientes extranjeros, promoviendo la cooperación entre Estados.

En el plano regional, entendiendo que el extremismo carece de fronteras, la ONU promueve planes regionales y subregionales con el fin de mejorar los procesos de coordinación y cooperación entre los estados y sus instituciones, promoviendo la asistencia técnica y el intercambio de información.

Fuente: Asamblea General de las Naciones Unidas (2015); UNSC (2014b)

manera de incorporar temáticas emergentes como los combatientes extranjeros, los desplazamientos internacionales, la formación y el financiamiento de terroristas, particularmente de aquellos que actúan de manera solitaria. Se insiste también de forma prioritaria en la firma y ratificación de los instrumentos pertinentes del consejo de Europa, entre los Estados miembros.

En el caso del segundo objetivo, se busca promover la formación en las escuelas de competencias necesarias para una cultura de democracia y de dialogo intercultural; promover sociedades más inclusivas y promover contra discursos a la retórica extremista. En el caso de las prisiones, se busca dotar a los servicios penitenciarios y de libertad condicional de líneas directrices prácticas en este tema. Finalmente en el caso de internet, se busca sobre todo desarrollar contra narrativas contra los discursos de odio de los grupos extremistas, principalmente a través de campañas.

### ¿Qué se hace para prevenir la radicalización violenta?<sup>11</sup>

#### Estrategias nacionales de prevención enfocadas en lo local

Existen al menos cuatro tipos de políticas públicas ligadas a la contra-radicalización: aquellas enfocadas en la seguridad interior, aquellas que sin desarrollar una estrategia específica de prevención han implementado estrategias amplias de integración, aquellas que han desarrollado estrategias específicamente vinculadas con la prevención de la radicalización

y aquellas que se han enfocado en la rehabilitación o deradicalización de extremistas. Una particularidad de este tipo de estrategias ha sido la tendencia a desarrollar un enfoque mixto que comparte tanto aspectos ligados a la seguridad interior y la prevención, por ejemplo medidas ligadas a la vigilancia y el control de identidad así como medidas de prevención social propiamente tal, que buscan aumentar los grados de integración y de cohesión social (Lindekilde, 2012). Lo mismo puede decirse de las estrategias locales. Debido a las resoluciones de la ONU en la materia así como aquellas del Consejo de Europa (ver punto 4 de este capítulo), es muy posible que la tendencia en términos de políticas públicas se dirija hacia el desarrollo específico de estrategias nacionales y regionales de prevención. Es el caso de Canadá,

### Cuadro 6.10 Convenciones y protocolos europeos relativos al extremismo violento

- Convención para la prevención del terrorismo (2005 – N° 196): firmada y ratificada por 32 países.
- Protocolo adicional sobre los «combatientes terroristas extranjeros» (2015).
- Convención relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y decomiso de los productos del crimen y del financiamiento del terrorismo (2005 – N° 198): firmada y ratificada por 26 países;
- Protocolo adicional a la convención sobre la cibercriminalidad relativo a la penalización de actos de índole racista y xenófoba cometidos por medio de sistemas informáticos (2003 – N° 189): firmada y ratificada por 24 países.

Fuente: Conseil d'Europe (2015)

cuyo gobierno espera contar pronto con una estrategia integral de prevención (Bouvier-Auclair, 2016, 2 de junio).

Bakker y Singleton (2016), indican que los países occidentales han reaccionado tradicionalmente a la radicalización y el extremismo violento desde el prisma de la **seguridad interior**, el cual pone especial énfasis en la protección de los valores de Occidente y la represión por sobre la prevención y la disuasión. Es decir políticas duras [*hard policies*]. Estas medidas han sido fundamentalmente de corto alcance, apuntando hacia los síntomas más que a las causas profundas y tienen por objetivo «*disuadir, desarticular, detectar y detener, separar y elevar el «costo» de la radicalización*» (Bakker & Singleton, 2016, p. 22). Estas medidas incluyen la criminalización de actos o intentos, mayores prerrogativas y recursos a las fuerzas del orden, mejores controles fronterizos y de identidad, retención de pasaportes o la privación de la nacionalidad en el caso de doble de nacionalidad<sup>12</sup>. El caso de Francia luego de los atentados de Noviembre de 2015 es el más evidente.

Otros países carecen de políticas nacionales de prevención, pero incorporan algunas medidas de contra-radicalización dentro de *amplias estrategias de integración*. Por ejemplo España, a pesar de haber vivido en carne propia el atentado a Madrid del 2004 ha preferido concentrarse en políticas de diálogos culturales y entendimiento (Belkin et al., 2011).

#### Cuadro 6.11 Definiciones de contra-radicalización y deradicalización

La lucha contra la radicalización o «*counter-radicalisation*» en inglés, es definido por el Equipo especial de lucha contra el terrorismo (CTITF) de la ONU como:

«Las políticas y programas destinados a abordar algunas de las condiciones que pueden impulsar a algunas personas por el camino del terrorismo. Es generalmente utilizada para referirse a un conjunto de programas sociales, políticos, jurídicos, educativos y económicos diseñados específicamente para disuadir a los individuos no integrados (y posiblemente ya radicalizados) a traspasar la línea y convertirse en terroristas».

Por su parte los programas de deradicalización:

«Se dirigen contra individuos que se han vuelto radicales con el objetivo de reintegrarlos en la sociedad, o al menos disuadirlos del uso de la violencia».

Fuente: UN CounterTerrorism Implementation Task Force (2006, p. 5)

Países de Medio Oriente y el Sudeste Asiático han desarrollado principalmente **programas de deradicalización y de rehabilitación extremista**, particularmente en el contexto de las prisiones. Estos se caracterizan por tener al menos tres componentes (Horgan & Braddock, 2010:

- La *rehabilitación psicológica* que toma en consideración la dimensión emocional de detenidos
- La *rehabilitación religiosa*, la cual tiene como objetivo contrarrestar la ideología islamista radical. En este caso, los internos mantienen discusiones teológicas con eruditos religiosos en torno a su concepción, del islam.
- La *rehabilitación social* que busca proveer a los internos una formación que les permita desarrollar sus habilidades profesionales.

Además, varios programas en Arabia Saudita y Singapur incorporan por ejemplo el apoyo familiar, que ofrece apoyo práctico y emocional a las familias de los detenidos, así como el seguimiento del mismo en la comunidad una vez que son liberados (El-Said, 2015; Lankford & Gillespie, 2011). Francia ha recientemente anunciado la creación de centros de deradicalización que trataran tanto con jóvenes que aceptan voluntariamente asistir como con aquellos que tienen alguna causa en la justicia debido a su implicación en este proceso (Un premier centre de déradicalisation ouvrira « avant l'été », 2016).

Inglaterra, Holanda y Dinamarca han sido los primeros países occidentales en desarrollar una política pública específica en torno a la **prevención de la radicalización**. Estas políticas se han focalizado justamente en los factores locales y comunitarios, tratando de intervenir sobre los individuos que se encuentran en las etapas iniciales del proceso de radicalización (Rabasa et al., 2010). Es lo que se conoce como *soft o liberal policies* (Lister, 2015). Holanda y Dinamarca han desarrollado enfoques amplios que consideran todo tipo de radicalización, particularmente la islámica y la de extrema derecha. Por el contrario, el plan nacional inglés (CONTEST) se enfoca principalmente en el extremismo islámico. Este enfoque preventivo deriva de la emergencia del terrorismo doméstico [*homegrown terrorism*] en los países occidentales y ha sido desarrollado particularmente a partir de los atentados de Madrid y Londres, en los cuales, como se planteó en la introducción de este capítulo, participaron principalmente actores locales (Neumann & Kleinmann, 2013).

Estas políticas entienden que es difícil distinguir entre individuos en riesgo debido a su estatus socioeconómico o problemas de integración y aquellos que son riesgos potenciales para la seguridad. Así, las estrategias se encuentran estrechamente ligadas a las preocupaciones en relación a la integración de las comunidades, la cohesión social y la lucha contra

la discriminación (Lindekilde, 2012). De esta forma, aun cuando existen ciertos lineamientos generales, estas estrategias dejan amplias libertades para el desarrollo local de iniciativas, particularmente de las municipalidades, ya que entienden que las autoridades locales son quienes tienen mejores chances de detectar los signos tempranos de radicalización e intervenir rápidamente.

Dado el fuerte énfasis en el trabajo local y en un enfoque multisectorial, el trabajo de coordinación ha sido estimulado de manera importante. De hecho tanto a nivel nacional como local, la articulación es señalada como fundamental para cumplir los objetivos (Bjørger, 2005). Por ejemplo el plan nacional de Noruega, pone el acento en el trabajo de coordinación interministerial con el fin de luchar contra la radicalización (Vidino & Brandon, 2012).

### Articulación nacional local

La relación entre las estrategias nacionales y locales varía de un contexto a otro. En algunos casos, las ciudades se han beneficiado de las iniciativas nacionales y han implementado **planes locales en línea con éstas**. Un ejemplo de ello son las ciudades de Copenhague y Aarhus en Dinamarca, las cuales se transformaron en proyectos de de-radicalización pilotos del Ministerio de integración danés a partir del 2009 y que están entre los proyectos más conocidos a nivel mundial en la materia (Vidino & Brandon, 2012).

En otros casos, las ciudades han **desarrollado líneas distintas a las políticas nacionales**, por considerarlas negativas. Es el caso de la ciudad de Breda en Holanda, la cual consideró que la estrategia nacional no se adaptaba a la realidad de sus comunidades musulmanas o aquella de Amsterdam, que ha preferido trabajar sobre un concepto más amplio de cohesión social, el cual ya utiliza en otro tipo de intervenciones (van Heelsum, 2011).

En otros casos, **las ciudades han tomado la iniciativa y han precedido y estimulado el desarrollo de políticas regionales o nacionales**. Es el caso de Montreal en Canadá, la cual creó hace poco tiempo el Centro de Prevención de la Radicalización que conduce a la Violencia<sup>13</sup>. Este combina aspectos de la casas de información en Holanda y Dinamarca y de intervenciones individuales y psicosociales de esta última. Este centro tiene por objetivos:

- 1) implementar acciones concretas para prevenir la radicalización y los discursos violentos;
- 2) ofrecer un apoyo psicosocial tanto a los individuos, sus familiares, a aquellos que intervienen y a la comunidad;
- 3) facilitar la reinserción social de los individuos radicalizados;

### Cuadro 6.12 El rol de la policía en la prevención de la radicalización

Neumann (2011) explica que el enfoque comunitario es fundamental en la prevención de la radicalización, dado que aumenta la confianza entre la comunidad y la policía, aun cuando es importante no confundir este enfoque con una estrategia de contra-radicalización. Los enfoques de tolerancia cero en policía pueden ser inapropiados en el contexto de prevenir la radicalización (J. Paris, 2007). Este enfoque aumenta la desconfianza entre policía y comunidad, reduce las fuentes de información, obstaculiza el trabajo policial con pequeñas infracciones y facilita la vulneración de derechos de las minorías.

El rol de la policía en la prevención de la radicalización varía entre las ciudades. En Estados Unidos por ejemplo, particularmente en Los Ángeles y New York, la estrategia de prevención ha sido delegada a los departamentos de policía (Neumann, 2011; Silber & Bhatt, 2007). El departamento de policía de Los Ángeles por ejemplo, ha implementado un programa comunitario con el fin de aumentar la confianza con la comunidad musulmana (Neumann, 2011). En ciudades como Utrecht y Almere en Holanda, la policía trabaja en red con la comunidad con el fin de tener un enfoque más proactivo y no reactivo en relación con la radicalización (Radicalisation Awareness Network, 2015b). Rotterdam ha desarrollado un enfoque mixto [*hard and soft policies*] (Rabasa et al., 2010). En este enfoque, la policía tiene un rol importante en la detección de casos y en la evaluación de medidas de prevención para ciertos individuos. Francia, por el contrario tiene un enfoque tradicional de policía que ha demostrado ser ineficaz en el trabajo con las comunidades, lo cual quedó demostrado en los disturbios del 2005 en los suburbios de Paris (J. Paris, 2007).

- 4) producir estudios científicos para comprender mejor el fenómeno; y
- 5) facilitar y difundir los conocimientos adquiridos.

Siendo al inicio una estrategia de la ciudad, rápidamente se expandió a la provincia de Quebec, con el apoyo del gobierno y se espera que dentro de poco tiempo se extienda a su vez hacia otras provincias de Canadá. El modelo también ha sido retomado por la ciudad de Burdeos en Francia, la cual instaló un centro de prevención. La contribución de Fabrice Leroy and Benjamin Ducol al final de este capítulo profundizan en este modelo.

## Las ciudades y la prevención de la radicalización

Las ciudades han estado progresivamente involucrándose en la prevención de la radicalización y como hemos explicado en el apartado anterior, en muchos casos han incluso precedido las políticas nacionales en la materia. El Cuadro 6.13 es un resumen de una selección de ciudades que han implementado planes de prevención. En lo que sigue se explicarán algunos componentes de estas estrategias así como ejemplos específicos.

La mayoría de las estrategias locales se concentran en establecer lazos entre las comunidades culturales y la sociedad en su conjunto y por tanto buscan mejorar los **procesos de integración, de cohesión social** así como la **resiliencia de las comunidades** en relación a la radicalización. Por ejemplo, el proyecto Al-Manara, financiado por la ciudad de Berlín, trabaja directamente con refugiados sirios menores de edad, con el fin de acompañarlos en su proceso de integración e «inmunizarlos» en contra del extremismo salafista y los reclutadores (Violence Prevention Network, 2016). Otro ejemplo interesante a nivel local es el plan de acción del distrito de Slotervaart en Amsterdam, donde como parte de sus acciones, se organizan debates con el fin de estimular el pensamiento crítico de los jóvenes en relación al discurso extremista (Ranstorp & Hyllengren, 2013). En estos debates se ponen sobre la mesa, temas relacionados con el lugar de la religión y el Islam en una sociedad occidental: ¿Qué es la islamofobia? ¿Cómo preservar la libertad de religión? ¿Cuáles son los valores comunes del Islam y la compañía holandesa? También en Amsterdam, el plan de acción de la ciudad trabaja sobre la representación de las minorías en la prensa (Municipality of Amsterdam, 2007). Esta experiencia es interesante porque no se trata solamente de la integración unilateral de minorías sino también del esfuerzo que la sociedad puede hacer para integrarlas. Algo que hemos llamado en otro informe: la integración bidireccional (2015). En esta acción, jóvenes musulmanes realizan una revisión de la prensa en relación con los estereotipos que pueden existir en torno al islam y los musulmanes. Luego de esta revisión, se realizan talleres con los periodistas con el fin de sensibilizarlos sobre el uso del lenguaje en relación con las minorías.

La **coordinación intersectorial** es frecuentemente citada como una buena práctica. (Bjergo, 2002), destaca que las políticas coordinadas tendrán mayores tasas de éxito que los enfoques específicos trabajando en direcciones opuestas. Para ello, es esencial que los actores a nivel local, como los gobiernos locales, la policía, los servicios sociales, las escuelas, los trabajadores sociales y las ONG estén de acuerdo en sus objetivos comunes. Los enfoques integrales son

Tabla 6.1 Comparación de estrategias locales de prevención de la radicalización desarrolladas por ciudades

	Ámsterdam	Rotterdam	Londres	Burdeos	Bruselas	Berlín	Copenhague	Aarhus	Montreal
Prevención	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Formación	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Investigación	■	■	■		■		■	■	■
Desvinculación o deradicalización	■		■	■	■	■	■	■	■
Mentores	■			■			■	■	ED
Integración	■	■	■	■	■	■	■	■	ED
Cohesión social	■	■	■	■	■				■
Resiliencia	■	■	■	■	■		■	■	ED
Religión	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Coordinación Intersectorial	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Contra-discurso	■		■	■	■			■	ED
Represión	■	■							
Reinserción				■	■			■	ED
Línea telefónica	■			■		■	■	■	■

ED = En desarrollo

Fuente: Briggs (2014); CAPRI (2016); Fédération Wallonie-Bruxelles (2015); Municipality of Amsterdam (2007); Police and Crime Committee (2015); Rabasa et al. (2010); Radicalisation Awareness Network (2015b); Ranstorp & Hyllengren (2013); Vidino & Brandon (2012); Violence Prevention Network (2016)

más eficaces en la prevención de la radicalización y la rehabilitación de individuos radicalizados. Ejemplos de ello, se han indicado antes. Por ejemplo, en el caso de ciudades como Utrecht y Almere en Holanda, la policía trabaja con la comunidad con el fin de tener un enfoque más proactivo en relación con la radicalización (Radicalisation Awareness Network, 2015b). En Birmingham, Inglaterra, funcionarios de diferentes reparticiones públicas participan colaborativamente tanto en la identificación de temáticas emergentes en esta materia como en sus soluciones, a partir de información local de inteligencia [*Counter-Terror Local Profiles*] (Police and Crime Committee, 2015). Bruselas ha creado las redes anti radicalismo (RAR) la cual está compuesta por el conjunto de servicios de las diferentes reparticiones públicas y que tiene por rol coordinar las acciones transversales y dar coherencia a las acciones (Fédération Wallonie-Bruxelles, 2015).

Otro elemento común en todas las estrategias es la **formación**, particularmente de aquellos que están en primera línea, como profesores, policías, trabajadores sociales así como también a padres y jóvenes. Estas formaciones en general tiene por objetivo sensibilizar con el fin que los diferentes actores sean capaces de identificar los signos de radicalización, y por tanto, actuar rápidamente. El contenido de la formación puede variar, pero por lo general toma en cuenta el contexto local, los marcos jurídicos, las cuestiones en torno a la privacidad, así como las mejores prácticas para prevenir la radicalización (Radicalisation Awareness Network, 2015b). El programa VINK de Copenhague tiene un énfasis importante en la formación de personas que están en contacto directo con jóvenes, así como en el trabajo en red (Vidino & Brandon, 2012). Su objetivo es servir de recurso para los funcionarios que podrían necesitar un acompañamiento en este tema. Las **líneas telefónicas** de información han estado también crecientemente expandiéndose en las ciudades con el fin de recibir denuncias, pero también para proveer de información a la comunidad sobre este tema y resolver dudas o preguntas de parte de ésta. El Centro de prevención de Montreal ha desarrollado un sistema de turnos donde profesionales ligados al centro responden las llamadas de la comunidad en plena confidencialidad. En esta misma línea, variadas iniciativas urbanas buscan **contrarrestar el discurso extremista** sobre todo a través de internet y de campañas de sensibilización. El Centro de acción y de prevención contra la radicalización de individuos de Burdeos, Francia (CAPRI) tiene entre sus objetivos difundir contra-discursos en internet con el fin de de-construir los argumentos radicales y las teorías de complot (CAPRI, 2016).

Pese a que suele considerarse la **religión** como un tema difícil de abordar en las intervenciones de este tipo en Occidente (Khosrokhavar, 2014), la mayoría de las ciudades han incorporado de una u otra forma este componente. Generalmente se trata de la vinculación con imanes moderados o eruditos del islam con el fin de hacerlos participar dentro del proceso de intervención o como un medio de vincularse con la comunidad musulmana. Por ejemplo en Bruselas, religiosos trabajan en intervenciones específicas con el fin de cuestionar los dogmas de los grupos radicales (Fédération Wallonie-Bruxelles, 2015). También en esta ciudad, la religión ha sido incorporada como parte del proceso de formación con el fin de facilitar el dialogo y la comprensión mutua.

Muchas iniciativas han incorporado un componente de **investigación** para mejorar el conocimiento en la materia. Aarhus ha tenido una relación directa con el Centro de estudios sobre el islam y la radicalización (CIR) de la universidad del mismo nombre, con el fin de producir investigaciones adaptadas a la realidad

local. Lamentablemente este centro cerró el 2013<sup>14</sup>. Durante su corta existencia promovió la investigación en ciudades de dimensiones y características similares a Aarhus en Europa, por ejemplo Lille en Francia o Leicester en Inglaterra<sup>15</sup>. El centro de prevención de Montreal, tiene también una unidad específica encargada de producir estudios basados en la ciudad.

**Los programas de mentores** han comenzado a extenderse como una práctica interesante para acompañar jóvenes que están en riesgo de radicalización o que buscan una salida de grupos radicalizados (Vidino & Brandon, 2012). Particularmente las ciudades danesas y holandesas han puesto en marcha este tipo de programa. Ámsterdam por ejemplo organiza seminarios con grupos pequeños de jóvenes que podrían convertirse en líderes de la comunidad musulmana y por tanto, en modelos o mentores positivos a seguir (Vidino & Brandon, 2012). En Aarhus y Copenhague en Dinamarca, el rol de los mentores es prevenir que jóvenes sean reclutados por grupos extremistas a partir de un acompañamiento individualizado (Briggs, 2014). El programa STREET de Londres trabaja también sobre este mismo modelo.

Diversas ciudades han incorporado **programas de desvinculación extremista o de deradicalización**. Los programas de desvinculación en Europa, se han focalizado particularmente en grupos de extrema derecha y han tenido por objetivo, acompañar el proceso de desvinculación y rehabilitación de individuos que han participado en estos grupos (Schmid, 2013). Es el caso de los programas EXIT en los países nórdicos y Alemania. En este caso no se trata de contrarrestar la ideología sino romper la relación que éstos establecen con estas redes. Por el contrario, los programas de **deradicalización** buscan más bien cambiar el sistema de creencias de los individuos con el fin que rechacen la ideología extremista (Rabasa et al., 2010). Estos modelos han sido fundamentalmente aplicados en prisiones y en el caso de combatientes extranjeros retornados (Butt & Tuck, 2014; Rabasa et al., 2010). El trabajo ya mencionado de desadoctrinación en Bruselas, el cual está dirigido a contrarrestar los dogmas extremistas es un buen ejemplo. La contribución de Saida Abdi y Heidi Ellis profundiza sobre la factibilidad de la implementación de programas CVE en el nivel comunitario. En ambos casos se trata de **medidas de rehabilitación**.

Aun cuando la prevención es el mínimo común entre todas estas estrategias, algunas de ellas incorporan componentes más **represivos y de inteligencia**, ligados fundamentalmente a la policía.

En Ámsterdam por ejemplo, uno de sus objetivos principales fue trabajar con la policía con el fin de interrumpir las redes radicales y limitar la influencia

### Cuadro 6.13 Declaración de Aarhus

La declaración de Aarhus es una prueba del interés de las ciudades y las regiones a buscar soluciones a los problemas de la radicalización. Esta iniciativa fue promovida por el Foro europeo de seguridad urbana y la ciudad de Aarhus, en el contexto de la Cumbre europea de alcaldes.

Esta declaración insiste en el papel de las colectividades locales en la prevención de la radicalización. Defiende particularmente que la elaboración y la aplicación de estrategias nacionales en cuanto a la prevención, debe incluir necesariamente a los responsables locales. Además compromete a los participantes a integrar a todos los actores locales (sociedad civil, asociaciones profesionales, servicios sociales y educativos, servicios de seguridad y de justicia, etc.). Con el fin de implementar estas ideas, la declaración de Aarhus propone una alianza entre las ciudades, particularmente a través de la implementación de una plataforma digital que reúna las iniciativas, experiencias y recursos en relación con la lucha contra la radicalización a nivel local.

Fuente: Cities against Extremism (n.d.)

de los reclutadores (Vidino & Brandon, 2012). Para ello distinguen entre «hacedores», «buscadores» y «pensadores»<sup>16</sup>. Los primeros serían objeto de acciones más represivas y los últimos de acción ligadas a la prevención. Aun cuando el resto de ciudades tienen principalmente un enfoque preventivo, el vínculo con la policía sigue presente y existen por ejemplo, protocolos de denuncia en el caso que se requiera. El centro de prevención de Montreal es un buen ejemplo de ello.

## Conclusión

Del análisis anterior se desprenden varias conclusiones. Primero, pese a no existir un enfoque urbano propiamente dicho, las ciudades están siendo progresivamente más importantes en la comprensión y en la prevención de la radicalización violenta y en efecto, implementan cada vez más estrategias específicas en la materia. En algunos casos, esto ha dependido de los planes nacionales, pero en muchos otros, son las propias ciudades quienes han tenido la iniciativa para actuar. En los países occidentales, la radicalización se explicaría a nivel urbano a partir de un conjunto de factores individuales y grupales anclados territorialmente a una comunidad frecuentemente aislada o poco integrada al resto de la ciudad, lo cual proveería las oportunidades necesarias para el desarrollo de la radicalización.

Segundo, esto permite establecer un hecho que también hemos visto en relación con los programas de intervención: los factores que explican la radicalización al interior de la ciudad no están muy distantes de los problemas que enfrentan cotidianamente las ciudades contemporáneas, es decir, inclusión, cohesión, marginalización, segregación. La radicalización no sería sino un ejemplo de las dificultades de múltiples ciudades, particularmente europeas, para integrar efectivamente una parte de sus ciudadanos y proveerles las oportunidades necesarias para su desarrollo. Esto tiene también otra consecuencia inesperada: si estos factores no son muy distintos a otros problemas de la ciudad, entonces las soluciones no están tampoco muy lejos de los esfuerzos que se desarrollan hoy en día a nivel urbano.

De esta forma, salvo el componente religioso y de cierta forma, el enfoque de contra-discurso, los modelos de intervención sobre la radicalización no son muy distintos de otros enfoques de prevención a nivel local-comunitario, por ejemplo aquellos enfocados en la prevención del crimen. Esto nos abre diversas pistas sobre la intervención. En efecto, es bien sabido que enfoques integrales y globales son las mejores estrategias de prevención (UNODC & CIPC, 2010). Tales estrategias, siendo globales y focalizadas en los factores a la base, no solo tienen un impacto sobre el problema en particular sino que también sobre otras problemáticas que se ven afectadas por los mismos factores. Así un programa de prevención de la radicalización, enfocado en la integración y cohesión comunitaria, puede tener múltiples beneficios para prevenir también la delincuencia, el consumo de drogas, la intimidación en la escuela, etc. Sin embargo este hecho también se aplica a la inversa: programas exitosos que refuerzan la integración, la cohesión y la resiliencia de las comunidades pueden ser efectivos para prevenir la radicalización.

Finalmente, como se ha indicado antes, existen tanto programas enfocados específicamente en la prevención de la radicalización como aquellos que, incorporando iniciativas en esta línea, tienen enfoques más amplios e integrales. La negativa evaluación que PREVENT ha tenido en el caso inglés, genera dudas sobre si un enfoque focalizado en la radicalización, no produciría más bien efectos paradójales a los esperados: estigmatización, discriminación y aislamiento de las comunidades. El debate que se instala entonces es saber si enfoques de contra extremismo violento (CVE en inglés), son eficaces, útiles y responsables con el nivel local-comunitario o si en este caso bastan los enfoques integrales antes mencionados

## Más allá de la acción policial en el combate a la radicalización violenta: el modelo de prevención de Quebec

Fabrice Leroy<sup>17</sup>  
Benjamin Ducol<sup>18</sup>

La aparición de la radicalización violenta como una cuestión social y de la prevención como su posible solución se considera una alternativa fructífera al enfoque tradicional de la respuesta securitaria que ha prevalecido durante la última década. De hecho, la actuación policial en relación con la radicalización violenta basada en los principios de aumentar la recopilación de datos de inteligencia, la vigilancia y el encarcelamiento ha dejado ver sus deficiencias.

En cambio, el enfoque preventivo respecto a la radicalización violenta se concentra en una respuesta preventiva, antes de que se produzca la radicalización. El Centro considera que la clave para una prevención eficaz reside en centrarse más en las causas sociales inherentes a la radicalización violenta (es decir, la estigmatización, la crisis de identidad, el discurso público y la representación de los problemas por los medios de comunicación). También cree en la importancia de considerar el proceso de radicalización como un proceso progresivo, que evoluciona a través de etapas lineales (aunque no exclusivamente) en lugar de verse como el resultado de una simple ecuación de causa y efecto.

En consonancia con ese paradigma preventivo, el Centro para la Prevención de la Radicalización que Conduce a la Violencia (*en adelante* CPRLV), una iniciativa con sede en Montreal, se presentó como una solución viable en el año 2014. Se creó a raíz de varios ataques terroristas que se produjeron en Canadá y, lo que más importante, en respuesta al creciente número de jóvenes canadienses que se van a Oriente Medio, deseosos de participar en actividades militantes o terroristas, principalmente en Siria e Irak. A medida que ha ido cobrando importancia, este fenómeno ha suscitado preocupaciones de padres, ciudadanos y funcionarios municipales y ha puesto de manifiesto la necesidad urgente de hallar soluciones específicas. Hasta entonces, la prevención de la radicalización se enfocaba exclusivamente desde el punto de vista de la aplicación de la ley, dejando a los padres y seres queridos pocas opciones más que acudir a los organismos de seguridad nacional para manifestar sus inquietudes. Esa falta de alternativas suponía un

## Contribución

problema, pues entrañaba el riesgo de que la persona en cuestión acabara abocada al sistema de justicia penal, evitando cualquier posible apoyo temprano de tipo no judicial.

Así, en marzo de 2015, el ayuntamiento de Montreal anunció la creación de un servicio telefónico de ayuda gratuita que permitiría a los padres en cuestión, a los ciudadanos o a cualquier miembro de la comunidad acceder a un centro donde pudieran recibir información, solicitar asistencia relativa a la radicalización violenta o expresar sus preocupaciones en relación con un amigo, un familiar cercano o cualquier persona que estuviera pasando por una potencial situación de radicalización.

Enseguida se vio claro que afectaría negativamente al propósito y la eficiencia del servicio telefónico el hecho de tener vínculos con las autoridades o ser percibido como un canal de vigilancia policial. La preocupación por que los padres no pudieran hablar libremente fue lo que motivó la creación del centro, que se convirtió en una institución independiente que no contaba con ningún tipo de supervisión de las fuerzas del orden ni locales ni federales. Por consiguiente, se consideró lógico que fuera el Centro quien acogiera dicho servicio telefónico.

El CPRLV surgió en marzo de 2015, con un mandato provincial basado en las conclusiones y recomendaciones del plan de acción gubernamental titulado *Plan d'action gouvernemental 2015-2018 «La radicalisation au Québec: agir, prévenir, détecter et vivre ensemble»*.

### Prevenir todas las formas de radicalización violenta: ampliar el alcance de la prevención del extremismo violento

Desde el principio, el CPRLV decidió centrarse en la prevención de la radicalización violenta —la prevención del extremismo violento (PVE)—, excluyendo de esa forma de su ámbito la prevención de las protestas pacíficas o la expresión de opiniones controvertidas,

siempre que se mantuvieran dentro de los límites de los principios democráticos. Más bien, el Centro se fija en todos los grupos e ideologías que promueven abiertamente la radicalización violenta, tales como la extrema izquierda clandestina, la extrema derecha de la oposición, el yihadismo y las causas centradas en una única cuestión.

El enfoque del Centro es a la vez práctico, puesto que la radicalización violenta implica la necesidad de centrarse en todas sus manifestaciones, y estratégico, ya que se esfuerza por sensibilizar a la población sobre las diversas formas de radicalización. Con ello se pretende evitar la posible estigmatización de un determinado grupo dentro de la comunidad.

### Investigación, formación e intervención: los tres pilares del CPRLV

El triple enfoque del CPRLV se refleja en su estructura organizativa, que consta de tres módulos. El primer módulo lo constituye el equipo de investigación y tiene varias funciones. Su principal tarea es llevar a cabo proyectos de investigación y elaborar informes sobre la evolución de la radicalización violenta en Quebec y desarrollar herramientas de prevención (por ejemplo, el barómetro de conductas del CPRLV<sup>19</sup>). El módulo de Investigación del CPRLV también brinda apoyo a los otros dos módulos, a saber, los de Intervención y Formación, proporcionándoles el conocimiento académico necesario que les permita cumplir sus tareas de manera eficiente. Por ejemplo, el módulo de Investigación puede identificar los principales signos reveladores de la radicalización violenta en que deben fijarse los otros módulos, o puede ayudar al módulo de Formación en relación con el contenido de sus presentaciones, sesiones de formación e iniciativas de divulgación.

Desde la perspectiva del CPRLV, un componente esencial de sus actividades de prevención es su módulo de Formación. Además de sus actividades de prevención directas, un aspecto fundamental de la labor del Centro es su compromiso en relación con iniciativas de extensión. Dados los numerosos y diversos asociados comunitarios del Centro, con áreas que abarcan desde el trabajo social, la aplicación de la ley, el sector empresarial (empresas y entornos de trabajo) hasta organizaciones de la comunidad, el módulo de Formación tiene como objetivo promover el mandato del Centro y las actividades de prevención del extremismo violento, así como proporcionar formación en la materia. Las formaciones del CPRLV se adaptan a las necesidades y expectativas de cada una de las organizaciones, teniendo en cuenta su contexto y su realidad específica.

Por último, aunque no se trata de un aspecto menos central en las actividades del CPRLV, el módulo de Intervención se ocupa de todos los casos de radicalización violenta que le llegan al Centro por diversos canales, en particular por el servicio de atención telefónica, que funciona las 24 horas del día durante los siete días de la semana. El módulo de Intervención analiza todas las solicitudes de asistencia con el fin de determinar el nivel de peligro que plantea el individuo, y sus diversas necesidades sociales, emocionales o económicas. Entonces, el módulo decide el mejor enfoque para entablar contacto de manera eficiente con el individuo y su círculo social más próximo.

### De la solicitud de asistencia al apoyo psicosocial: un enfoque progresivo personalizado

El Centro provee recursos y apoyo orientados principalmente hacia los padres y parientes que están preocupados por sus seres queridos que podrían estar en la resbaladiza senda que conduce a la radicalización violenta.

El servicio telefónico de ayuda del Centro es el medio principal a través del cual el módulo de Intervención procesa y registra las solicitudes de asistencia. Funciona las 24 horas del día durante los siete días de la semana y ofrece una plataforma confidencial para expresar sus inquietudes con respecto a las posibles situaciones de radicalización, sobre cuestiones más generales o para solicitar información sobre el mandato y la labor del Centro.

Al recibir una solicitud de asistencia, el módulo de Intervención decide o bien hacerse cargo del caso o considerarlo no relevante. La decisión la toman los profesionales a partir de los resúmenes de las llamadas y de una evaluación posterior de la situación. Hay que destacar dos excepciones. La primera se refiere a los casos que presentan problemas graves de salud mental. Aunque la mezcla de radicalización violenta y problemas de salud mental no excluye *de facto* un caso de competencia del Centro, las personas en que los problemas de salud mental pesan claramente más que su ideología y sus intenciones radicales son remitidas de forma automática a los especialistas de salud mental competentes de entre la lista de asociados del Centro. La segunda excepción se refiere a los casos que presentan un peligro inminente, ya sea para el individuo o el público en general. Si la evaluación inicial de riesgos concluye que la probabilidad de una amenaza es inminente, el caso se remite automáticamente al Director, quien podrá hacérselo llegar a las fuerzas del orden, de acuerdo con los protocolos de cooperación del Centro. Esto se refiere únicamente a los casos extremos y urgentes.

Todas las intervenciones se basan en un plan de acción claro. Puesto que no existen perfiles típicos, las situaciones de radicalización violenta requieren soluciones personalizadas.

Nada más que se desarrolla una estrategia, se programa una primera reunión con la persona o con su familia, con el fin de evaluar más a fondo el estado de ánimo del individuo, sus necesidades específicas y el retrato de su entorno. Si tras la reunión inicial se juzga que el caso no es relevante para el mandato del Centro, se remite a los servicios sociales competentes. Por otro lado, cuando el módulo de Intervención se queda con un caso, trabaja en colaboración con profesionales sanitarios y los servicios sociales para hacer posible una intervención coordinada. Por último, el módulo hace un seguimiento sistemático con el individuo para evaluar la eficacia de la intervención y velar por que se dé respuesta a sus necesidades. Ese seguimiento mostrará la conveniencia de poner en marcha un nuevo plan de intervención con el fin de abordar los síntomas residuales o reemergentes de radicalización violenta.

### **Retos persistentes en la prevención del extremismo violento: la hoja de ruta del CPRLV**

Desde su creación, el CPRLV se ha enfrentado a una serie de retos persistentes pese a sus considerables esfuerzos para fomentar la confianza de las organizaciones comunitarias y los servicios sociales y gubernamentales asociados.

El primer conjunto de retos se debe a las falsas ideas; parece que las organizaciones comunitarias necesitan entender mejor el estatus independiente del Centro y la confidencialidad de su labor. El CPRLV se esfuerza de manera constante por disipar cualquier malentendido en torno a la presunción (infundada) de su relación con las fuerzas del orden y su mandato de vigilancia. En segundo lugar, a veces se percibe que el CPRLV podría estigmatizar a determinadas comunidades, a pesar de su discurso firme que insiste en que el término «radicalización violenta» abarca una amplia variedad de movimientos y que sus actividades no son discriminatorias.

El segundo conjunto de retos se refiere a las formas en que el CPRLV interactúa con los actores sociales y gubernamentales, tales como trabajadores sociales y sanitarios, personal escolar y administradores y organizaciones encargadas de aplicar la ley, por citar algunos. La radicalización violenta y su nuevo aspecto de prevención han tenido que enfrentarse no solo a concepciones preestablecidas sobre lo que

implica este término, sino también a la mejor manera de hacerle frente. Por ejemplo, los servicios sociales asociados suelen ver la radicalización violenta exclusivamente a través de una perspectiva de seguridad o de salud mental, minimizando los factores sociales e identitarios.

Como nota al margen, otros retos relacionados con el módulo de Intervención se refieren a diversos temas, tales como la determinación de la evaluación de riesgos en cada caso, la separación de los casos de salud mental de los casos de radicalización violenta y el dilema del intercambio de información y la confidencialidad.

En cuanto actor de primera línea en el campo de la prevención del extremismo violento en Quebec, el CPRLV tendrá que hacer frente a una serie de desafíos que requieren un esfuerzo de toda la colectividad.

## El papel de la «comunidad» en el combate al extremismo violento

Saida Abdi<sup>20</sup>  
Heidi Ellis<sup>21</sup>

Si escuchamos a los políticos cuando hablan de las iniciativas de combate al extremismo violento (CEV), escucharemos constantemente la palabra «comunidad». Sin embargo, las comunidades a que se está pidiendo su participación se resisten a participar en tales iniciativas. No se trata de una falta de acuerdo en torno a la necesidad de prevenir actos terroristas en territorio estadounidense o canadiense: teniendo en cuenta las múltiples repercusiones negativas que tendría otro ataque terrorista para los musulmanes tanto en cuanto ciudadanos de estos países como en cuanto musulmanes, los musulmanes de Norteamérica temen enormemente que se produzcan actos terroristas asociados con sus comunidades. Pero si los musulmanes de Norteamérica se encuentran entre quienes más preocupados están ante la posibilidad de un ataque terrorista en suelo estadounidense o canadiense, ¿qué es lo que explica que tantas comunidades musulmanas se opongan a los programas de combate al extremismo violento en esos dos países? Durante el último año, hemos participado en múltiples discusiones entre los miembros de la comunidad musulmana y políticos en torno al combate al extremismo violento, y lo que hemos aprendido de esos debates nos lleva a sugerir que el problema radica en una divergencia de prioridades y percepción entre las comunidades musulmanas y los responsables políticos.

### Prioridad

Como muchos otros, los inmigrantes y refugiados musulmanes de Norteamérica emigraron para dar a sus hijos un futuro mejor, aunque a menudo han de hacer frente a retos considerables para el desarrollo saludable de sus hijos. Algunas comunidades de inmigrantes musulmanes, como los que llegan como refugiados, viven en barrios donde hay problemas con pandillas o violencia, escuelas deficientes, falta de oportunidades laborales y discriminación. Por otra parte, los miembros de la comunidad están preocupados con la posibilidad de que los jóvenes se involucren en conductas arriesgadas o peligrosas, que puedan afectar tanto al futuro de la juventud como al bienestar de la comunidad en la que viven. Por

## Contribución

ejemplo, en un estudio llevado a cabo en el Centro de Trauma y Resiliencia de los Refugiados del Hospital Infantil de Boston (RTRC) se observó que los jóvenes somalíes informaban altas tasas de desempleo, discriminación y de malas relaciones con la policía (RTRC, 2014, 2015). Las comunidades han presionado a los gobiernos locales y federales para que destinen recursos a combatir la delincuencia y proporcionar a los jóvenes un futuro mejor. Sin embargo, en opinión de los miembros de la comunidad, no se ha producido una asignación significativa de recursos para identificar las causas fundamentales de esos problemas e implementar soluciones eficaces. Además, las muertes violentas relacionadas con armas de un alto número de jóvenes somalíes en ciudades como Toronto, Edmonton y Minneapolis han sido motivo de gran preocupación para las comunidades de estas ciudades. Sin embargo, de acuerdo con miembros de la comunidad esos problemas no se han abordado adecuadamente y no parecen ser una prioridad de las políticas (Aulakh, 2012; Hirschi, 2014). En cambio, a decir de la comunidad, unos cuantos jóvenes han dejado los EE.UU. y Canadá para unirse a Al Shabab o al ISIS y los gobiernos estadounidense y canadiense han respondido con un nivel considerable de asignación de recursos y políticas para los programas relacionados con este problema, poniendo de manifiesto lo prioritario de este problema para los gobiernos. Miembros de la comunidad dicen que para la mayoría de las madres en Ottawa o Minneapolis la mayor preocupación diaria no es si sus hijos embarcarán en un avión rumbo a Siria, sino si sus hijos o hijas morirán a manos de un miembro de una pandilla del barrio o si conseguirán un trabajo cuando terminen la universidad. Por lo tanto, hay un desfase importante entre las prioridades para la comunidad —calles más seguras, una buena educación, acceso a puestos de trabajo y reducción de la discriminación tanto en las calles como en las instituciones en los países en que se han asentado— y lo que el gobierno considera prioritario —impedir que la juventud se radicalice—. Hasta que no se produzca un acercamiento entre esas dos prioridades, habrá dificultades para hacer que las comunidades acepten el combate al extremismo violento y participen en él.

## Percepción

Esta desconexión se ve agravada por la percepción entre algunos musulmanes de que la inmensa atención que se presta a la radicalización de la juventud no tiene nada que ver con una verdadera amenaza nacional, sino que se debe al racismo y la intolerancia religiosa disfrazados de seguridad nacional. Algunos dicen que se trata de estigmatizar y manchar la fe musulmana como religión violenta y de legitimar el odio hacia los musulmanes.

Esta percepción es muy peligrosa, pues juega a favor de quienes quieren dividir a los ciudadanos musulmanes y no musulmanes y reclutar a jóvenes para sus causas violentas. También pone en desventaja a los miembros de la comunidad que quieren colaborar con la policía y el gobierno, haciendo que parezca que hacen algo perjudicial para la propia supervivencia de la comunidad musulmana en Norteamérica. Al tiempo que los líderes comunitarios y académicos musulmanes que trabajan en el espacio del combate al extremismo violento tienen dificultades para hacer llegar las preocupaciones de la comunidad a los políticos, corren el riesgo de ser acusados de ser unos «Tíos Tom» que se odian a sí mismos y participan en la perpetuación de la intolerancia racista contra su propio pueblo y de trabajar en una esfera política que pone en peligro el bienestar de la propia comunidad que dicen representar. Y lo que es más importante aún, este tipo de percepción de la comunidad podría disminuir determinados factores de protección, tales como los lazos sociales, que se ha demostrado que tienen un efecto protector frente a desenlaces negativos, como el ingresar en una pandilla (Ellis, Abdi, Miller, White, & Lincoln, 2015).

### Un enfoque de participación comunitaria: acercar, no crear conflictos

En el Centro de Trauma y Resiliencia de los Refugiados del Hospital Infantil de Boston tenemos una larga historia de trabajo con las comunidades utilizando un enfoque de investigación con la participación de la comunidad (CBPR, por sus siglas en inglés). Se trata de un «enfoque de investigación colaborativa que busca asegurar y establecer estructuras para la participación de las comunidades afectadas por el problema que se está estudiando» (Viswanathan et al., 2004, p. 3). Empieza por una verdadera asociación con las comunidades afectadas por la cuestión que se está abordando, de manera que participen en la definición del problema y en la formulación y aplicación de soluciones. Este enfoque puede «aumentar la capacidad de las comunidades para identificar y resolver

sus problemas», al tiempo que mejora «la capacidad de los formuladores de políticas y los proveedores de servicios de movilizar recursos y mejorar las políticas y las prácticas profesionales» (Jagosh et al., 2012, p. 313). En otras palabras, fomenta la resiliencia de la comunidad y del sistema. Dicho enfoque es útil para evitar el problema a que se enfrenta actualmente la elaboración de programas para combatir al extremismo violento: las comunidades a que deberían beneficiar los programas sienten no solo que esos programas no les están atendiendo, sino que en realidad hacen que aumenten los problemas. En nuestro trabajo en el RTRC, hemos descubierto que la confianza, la construcción de vínculos y un propósito común son la clave para facilitar las alianzas con las comunidades. También sucede a veces que determinados proyectos iniciados, definidos e implementados por poderosas instituciones para las comunidades se reciben con desconfianza y provocan un riesgo de distanciamiento aún mayor respecto a las comunidades. En lugar de llegar con programas totalmente cerrados y esperar que las comunidades los acepten, se requiere un enfoque diferente: se necesita un proceso reflexivo de generación de confianza dirigido a una comunidad con una oferta de apoyo en torno a un problema que la propia comunidad haya identificado, que le permita a esta enmarcar el problema (evitando la estigmatización y la incomprensión), que colabore con la comunidad para formular una solución que sea respetuosa de sus valores y procesos y, finalmente, que trabaje en asociación con la comunidad para implementar la solución (programa). Este enfoque no se limita a hacer que la comunidad participe, sino que la empodera y la torna más fuerte y resiliente.

### ¿Qué dirección han de tomar las iniciativas de combate al extremismo violento?

Si el objetivo final es lograr una auténtica prevención, todos los involucrados han de superar esa falta de alineación entre las prioridades y modificar sus percepciones. Hay que prevenir la radicalización que conduzca a la violencia y también debe prevenirse la estigmatización y la violación de los derechos civiles de los musulmanes. La cuestión es cómo atender e integrar ambas preocupaciones de una manera que les dé respuesta, haciendo que converjan las prioridades y reduciendo la percepción de que la comunidad musulmana está siendo tratada de manera injusta. La tabla siguiente muestra una adaptación de nuestro enfoque para facilitar las alianzas comunitarias en las iniciativas para reducir la vulnerabilidad de los jóvenes frente a la radicalización y al tiempo velar por que se dé prioridad a las necesidades identificadas por la comunidad.

En conclusión, sí, la radicalización de la juventud es un problema que debe ser abordado, y sí, el temor de que un joven que se haya radicalizado pueda cometer un acto terrorista en Estados Unidos o en Canadá es real. Nadie está más preocupado y dispuesto a prevenir eso que los musulmanes de Norteamérica. También son muy reales los temores de los musulmanes de que las iniciativas de combate al extremismo violento puedan usarse para limitar sus derechos civiles, estigmatizarlos como grupo e incentivar agresiones contra ciudadanos musulmanes. Y nadie debería estar más preocupado y dispuesto a prevenir eso que los gobiernos federales de los Estados Unidos y Canadá. Se necesita una verdadera asociación que asegure que no se trata de palabras vacías sobre la colaboración, sino que se lleva a cabo un intenso trabajo para alinear prioridades y modificar percepciones escuchando las preocupaciones de la comunidad y adoptando medidas específicas y concretas para darles una solución. El enfoque de investigación con la participación de la comunidad necesita más trabajo, más recursos y más tiempo, pero esa es la intensa labor necesaria para hacer que las comunidades participen de una manera significativa.

**Tabla 1 Propuesta de enfoque de participación de la comunidad para hacer frente a los obstáculos para esa participación en las iniciativas actuales de combate al extremismo violento**

<b>Obstáculos para la participación de la comunidad</b>	<b>Estrategias para superar esos obstáculos</b>
Desconfianza frente al poder de la autoridad	Fomentar la participación de la comunidad
Miedo al estigma de la radicalización	Integrar actividades en servicios no estigmatizados que apoyen el bienestar comunitario
Asociación del combate frente al extremismo violento con las iniciativas Prevent o Channel	Demostrar en el discurso y en las acciones que las actividades propuestas son distintas de esos programas
Preocupación de la comunidad acerca de la falta de programas que promuevan el éxito juvenil (p. ej., de empleo o educación)	Priorizar las necesidades de los jóvenes identificadas por la comunidad como parte del fomento de la resiliencia de la comunidad y de la estrategia de integración
Miedo a actos violentos en la comunidad	Hacer frente a todos los tipos de comportamientos de riesgo y amenazas de violencia
Percepción de que la comunidad es el chivo expiatorio y que los grupos que incitan al odio de los musulmanes no son perseguidos ni objetivo de políticas	Tener políticas o programas que cubran toda violencia basada en una ideología, en el uso compartido de una lengua o en una percepción común de una amenaza
Miedo al aumento de la discriminación debido al combate del extremismo violento	Velar por que el discurso no asocie creencias religiosas y extremismo violento
Miedo a que el combate al extremismo violento sea utilizado para violar los derechos de la comunidad o privarles de libertades	Garantizar que se identifican y enfrentan tales violaciones y que las preocupaciones de la comunidad se abordan de manera oportuna y transparente

Fuente: Ellis, Miller, Baldwin, & Abdi (2011)

# Notas

1 Este concepto pese a ser útil para diferenciar el islamismo internacional del local, encubre el hecho evidente que en Occidente, el terrorismo tiene una historia local de larga data.

2 Sin embargo, dada la limitada información en relación a la extrema derecha y por el contrario, la enorme cantidad de información disponible sobre el extremismo islamista, esta última estará sobre representada en este capítulo.

3 Por ejemplo, las Brigadas Rojas italianas o Fracción del Ejército Rojo de la Alemania Federal.

4 IRA, ETA, etc.

5 El pensamiento musulmán egipcio ha tenido una enorme influencia sobre el extremismo musulmán actual. De hecho, Sayyid Qutb, un egipcio líder de los «hermanos musulmanes» durante los años 50 es considerado uno de los ideólogos políticos de la *yihad*, al dividir el mundo entre musulmanes y no musulmanes y al instalar la idea que el mundo, sobre todo el occidental, está en guerra contra el islam (Silber & Bhatt, 2007).

6 A excepción de Canadá, todas las cifras provienen «*Foreign Fighters. An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq*», producido por «*The Soufan Group*» en Diciembre del 2015. En el caso de Canadá el total fue mencionado por Michel Coulombe, director del «Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)». En el caso de Afganistán, Argentina, Georgia, Japón, Kuwait, Kirguistán, Libia, Portugal, Qatar, Serbia, Somalia, Turkmenistán, Emiratos Árabes Unidos et Uzbekistán, las cifras provienen de fuentes no oficiales. Todo el resto son cifras oficiales. Finalmente a excepción de Argentina (2012), Azerbaiyán (2014), China (2014), Montenegro (2014) y Filipinas (2014), los datos provienen del 2015.

7 Si se confirma la motivación religiosa del reciente ataque a la discoteca *Pulse* en Florida, donde ha habido alrededor de 50 víctimas mortales, estos datos podrían revertirse.

8 Otros factores culturales importantes encontrados en este estudio fueron el sentimiento de fatalidad (destino único) en las sociedades y la presencia de normas estrictas sobre el comportamiento y sus correspondientes castigos.

9 Una revisión completa de factores que explican la radicalización en informe CIPC «*Comment prévenir la radicalization?*» (CIPC, 2015).

10 Una revisión de estas dos vertientes en CIPC (2015).

11 Una clasificación global de medidas puede ser leída en CIPC (2015)

12 Una revisión de las medidas legislativas en CIPC (2015).

13 [www.inforadical.org](http://www.inforadical.org)

14 <http://cir.au.dk/en/>

15 <http://cir.au.dk/en/publications/>

16 Los *buscadores* son aquellos que tienen dificultades en torno a su identidad y para integrarse en la sociedad; los *pensadores* son quienes aún no realizan actos de extremismo pero que apoyan sus ideas y los *hacedores*, son quienes quienes ya están ejerciendo acciones conducentes a producir actos de violencia (Vidino & Brandon, 2012).

17 Centro para la Prevención de la Radicalización que conduce a la Violencia (CPRLV).

18 Director de Investigación en el Centro para la Prevención de la Radicalización que conduce a la Violencia (CPRLV).

19 Para consultar el Barómetro de Conductas del CPRLV, visite la web del CPRLV: <https://info-radical.org/en/to-train/guides-and-tools/>

20 Director de Relaciones con la Comunidad del Centro de Trauma y Resiliencia de los Refugiados del Hospital Infantil de Boston (RTRC).

21 Directora del RTRC y profesora asistente de psicología en el Departamento de Psiquiatría en el Hospital Infantil de Boston/ Escuela de Medicina de Harvard.

# Referencias

## CAPÍTULO 6

### Las ciudades y la prevención de la radicalización violenta

Abbas, T. (2007). Muslim minorities in Britain: integration, multiculturalism and radicalism in the post-7/7 period. *Journal of Intercultural Studies*, 28(3), 287-300. <http://doi.org/10.1080/07256860701429717>

Alexiev, A. R. (2011). The Wages of Extremism. Extraído desde [www.hudson.org/content/researchattachments/attachment/875/aalexievwagesofextremism032011.pdf](http://www.hudson.org/content/researchattachments/attachment/875/aalexievwagesofextremism032011.pdf)

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2015, diciembre). Informe del Secretario General: Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento. Naciones Unidas. Extraído desde [www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/674&referer=http://www.un.org/press/fr/2016/ag11761.doc.htm&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/674&referer=http://www.un.org/press/fr/2016/ag11761.doc.htm&Lang=S)

Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 70/109 (2015) [Un mundo contra la violencia y el extremismo violento], Pub. L. No. A/RES/70/109 (2015). [www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/109&referer=/english&Lang=S](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/109&referer=/english&Lang=S)

Ashour, O. (2008). *A World Without Jihad? The Causes of De-Radicalization of Armed Islamist Movements* (Ph.D.). McGill University (Canada), Ann Arbor. Extraído desde ProQuest Dissertations & Theses Full Text: The Humanities and Social Sciences Collection. (762774461)

Awan, I. (2012). « I am a Muslim not an extremist »: how the prevent strategy has constructed a « suspect » community. *Politics and Policy*, 40(6), 1158-1185. <http://doi.org/10.1111/j.1747-1346.2012.00397.x>

Bakker, E. (2006). *Jihadi terrorists in Europe, their characteristics and the circumstances in which they joined the jihad: An exploratory study*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael. Extraído desde [www.clingendael.nl/sites/default/files/20061200\\_cscp\\_csp\\_bakker.pdf](http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20061200_cscp_csp_bakker.pdf)

Bakker, E. (2015). EU counter-radicalization policies: a comprehensive and consistent approach? *Intelligence and National Security*, 30(2-3), 281-305. <http://doi.org/10.1080/02684527.2014.988442>

Bakker, E., & Singleton, M. (2016). Foreign Fighters in the Syria and Iraq Conflict: Statistics and Characteristics of a Rapidly Growing Phenomenon. In *Foreign Fighters under International Law and Beyond* (p. 9–25). Springer. Extraído desde [http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-6265-099-2\\_2](http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-6265-099-2_2)

Bakker, E., de Leede, S., & Note, I. B. (2015). *European Female Jihadists in Syria: Exploring an Under-Researched Topic*. International Centre for Counter-Terrorism The Hague. Extraído desde [www.icct.nl/download/file/ICCT-Bakker-de-Leede-European-Female-Jihadists-In-Syria-Exploring-An-Under-Researched-Topic-April2015.pdf](http://www.icct.nl/download/file/ICCT-Bakker-de-Leede-European-Female-Jihadists-In-Syria-Exploring-An-Under-Researched-Topic-April2015.pdf)

Bartlett, J., & Birdwell, J. (2010). *From suspects to citizens: Preventing violent extremism in a big society*. Demos, London. Extraído desde [www.demos.co.uk/files/From\\_Suspects\\_to\\_Citizens\\_-\\_web.pdf](http://www.demos.co.uk/files/From_Suspects_to_Citizens_-_web.pdf)

Bartlett, J., & Miller, C. (2010). *The power of unreason: conspiracy theories, extremism and counter-terrorism*. London.

Bartlett, J., Birdwell, J., & King, M. (2010). *The edge of violence: a radical approach to extremism*. Demos. Extraído desde [www.publicsafety.gc.ca/lbrr/archives/cn79051148-eng.pdf](http://www.publicsafety.gc.ca/lbrr/archives/cn79051148-eng.pdf)

Bates, R. A. (2012). Dancing with wolves: Today's lone wolf terrorists. *The Journal of Public and Professional Sociology*, 4(1), 1.

Belkin, P., Blanchard, C. M., Ek, C., & Mix, D. E. (2011). *Muslims in Europe: Promoting Integration and Countering Extremism*. Washington, DC: Congressional Research Service. Extraído desde [http://isndemo.atlasproject.eu/asset\\_demo/file/caae776c-d6c4-478d-8a28-043fe2222ea5/d3b1d8a9-ecb6-4063-8b13-c4177bf822c0/174193.pdf](http://isndemo.atlasproject.eu/asset_demo/file/caae776c-d6c4-478d-8a28-043fe2222ea5/d3b1d8a9-ecb6-4063-8b13-c4177bf822c0/174193.pdf)

Berlet, C., & Vysotsky, S. (2006). Overview of U.S. white supremacist groups. *Journal of Political and Military Sociology*, 34(1), 11-48.

Beski-Chafiq, C., Birmant, J., Benmerzoug, H., Taibi, A., & Goignard, A. (2010). *Jeunes et radicalisation islamiste Lille, France*. Aarhus.

Bhui, K. S., Hicks, M. H., Lashley, M., & Jones, E. (2012). A public health approach to understanding and preventing violent radicalization. *BMC medicine*, 10(1), 16.

Bhui, K., Warfa, N., & Jones, E. (2014). Is violent radicalisation associated with poverty, migration, poor self-reported health and common mental disorders? *PloS one*, 9(3). <http://doi.org/10.1371/journal.pone.0090718>

Björge, T. (2002). *Exit Neo-Nazism: Reducing Recruitment and Promoting Disengagement from Racist Groups* (No. 627). Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.

Björge, T. (2005). *Root Causes of Terrorism: Myths, reality and ways forward*. Routledge. Extraído desde [https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=fsN\\_AgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=root+causes+of+terrorism+bjorgo&ots=UJNBkn22Ci&sig=ThY\\_syEIOxAvfJs7JAzHgfslDBM](https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=fsN_AgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=root+causes+of+terrorism+bjorgo&ots=UJNBkn22Ci&sig=ThY_syEIOxAvfJs7JAzHgfslDBM)

Blee, K. M. (2005). Women and Organized Racial Terrorism in the United States. *Studies in Conflict & Terrorism*, 28(5), 421-433. <http://doi.org/10.1080/10576100500180303>

Blee, K. M., & Creasap, K. A. (2010). Conservative and right-wing movements. *Annual Review of Sociology*, 36, 269-286. <http://doi.org/10.1146/annurev.soc.012809.102602>

Bleich, E. (2007). Hate Crime Policy in Western Europe. *American Behavioral Scientist*, 51(2), 149-165. <http://doi.org/10.1177/0002764207306047>

- Borum, R. (2014). Psychological vulnerabilities and propensities for involvement in violent extremism. *Behavioral sciences & the law*, 32(3), 286–305.
- Bouhana, N., & Wikstrom, P.-O. H. (2011). *Al Qaida-Influenced Radicalisation: A Rapid Evidence Assessment Guided by Situational Action Theory*. Extraído desde <http://discovery.ucl.ac.uk/1308669/>
- Bouvier-Auclair, R. (2016, 2 de junio). Ottawa lancera cet été des consultations sur la lutte contre la radicalisation. Extraído el 2 de junio 2016, desde <http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2016/06/01/008-radicalisation-consultations-ete-plan-michel-picard-trudeau-ottawa.shtml?isAutoPlay=1>
- Briggs Obe, R., & Silverman, T. (2014). *Western Foreign Fighters : Innovations in responding to the threat*. Institute for Strategic Dialogue. London.
- Briggs, R. (2014). *De-radicalisation and disengagement*. London: Institute for Strategic Dialogue.
- Bruinsma, G. J., Pauwels, L. J., Weerman, F. M., & Bernasco, W. (2015). Situational Action Theory: Cross-sectional and cross-lagged tests of its core propositions. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 57(3), 363–398.
- Butt, R., & Tuck, H. (2014). *European Counter-Radicalisation and De-radicalisation: A Comparative Evaluation of Approaches in the Netherlands, Sweden, Denmark and Germany*. Institute for Strategic Dialogue. Extraído desde [www.strategicdialogue.org/De-radicalisation\\_final.pdf](http://www.strategicdialogue.org/De-radicalisation_final.pdf). Extraído desde [www.eukn.eu/fileadmin/Files/News/De-radicalisation\\_final.pdf](http://www.eukn.eu/fileadmin/Files/News/De-radicalisation_final.pdf)
- CAPRI. (2016). CAPRI – Prévention et lutte contre la radicalisation. Extraído el 6 de junio 2016, desde <http://radicalisation.fr/index.php>
- Cesari, J. (2008). Muslims in Europe and the risk of radicalism. In *Jihadi terrorism and the radicalisation challenge in Europe*. Ashgate. Extraído desde <http://search.proquest.com/docview/36915787?accountid=28004>
- Chaliand, G., & Blin, A. (Éd.). (2015). *Histoire du terrorisme : de l'Antiquité à Daech*. Paris: Fayard.
- CIPC. (2015). *Cómo prevenir la radicalización: una revista sistemática*. Montreal: Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad. Extraído desde [www.crime-prevention-intl.org/es/publications/report/report/article/4o-informe-internacional-sobre-la-prevencion-de-la-criminalidad-y-la-seguridad-cotidiana.html](http://www.crime-prevention-intl.org/es/publications/report/report/article/4o-informe-internacional-sobre-la-prevencion-de-la-criminalidad-y-la-seguridad-cotidiana.html)
- Cities against extremism. (n.d.). *La déclaration d'Aarhus | Towards an alliance of European cities against violent extremism*. Extraído desde <http://citiesagainstextremism.eu/197-2/?lang=fr>
- Clarke, R. V., & Newman, G. R. (2007). Situational Crime Prevention and the Control of Terrorism. *NATO SECURITY THROUGH SCIENCE SERIES E HUMAN AND SOCIETAL DYNAMICS*, 21, 285.
- Clarke, R. V., & Newman, G. R. (2009). Reducing the opportunities for terrorism: Applying the principles of situational crime prevention. En W.G.K. Stritzke, S. Lewandowsky, D. Denmark, J. Clare & F. Morgan (Eds) *Terrorism and torture: An interdisciplinary perspective*. Cambridge University Press.
- Conseil d'Europe. Plan d'action: Lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation conduisant au terrorisme, Pub. L. No. CM(2015)74-addfinal (2015). Extraído desde [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805c3576](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c3576)
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Resolución 2170 (2014) [Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas], Pub. L. No. S/RES/2170 (2014) (2014). [www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2170\(2014\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2170(2014))
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Resolución 2178 (2014) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7272a sesión, celebrada el 24 de septiembre de 2014 (2014). [www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2178\(2014\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2178(2014))
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Resolución 2178 (2014) [Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas], Pub. L. No. S/RES/2178 (2014) (2014). [www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2178\(2014\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2178(2014))
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Resolución 2249 (2015) [Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas], Pub. L. No. S/RES/2249 (2015) (2015). [www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2249\(2015\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2249(2015))
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Resolución 2250 (2015) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7573ª sesión, celebrada el 9 de diciembre de 2015, Pub. L. No. S/RES/2250 (2015) (2016). [www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2250\(2015\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2250(2015))
- Conway, M. (2012). From al-Zarqawi to al-Awlaki: The emergence and development of an online radical milieu. *CTX: Combating Terrorism Exchange*, 2(4), 12–22.
- Coolsaet, R. (2015). What drives Europeans to Syria, and to IS? Insights from the Belgian case. *Egmont Paper*. Extraído desde <https://biblio.ugent.be/publication/5893596>
- Dalgaard-Nielsen, A. (2010). Violent radicalization in Europe: what we know and what we do not know. *Studies in Conflict and Terrorism*, 33(9), 797-814. <http://doi.org/10.1080/1057610X.2010.501423>
- Dawson, L. (2010). The study of new religious movements and the radicalization of home-grown terrorists: opening a dialogue. *Terrorism and Political Violence*, 22(1), 1-21. <http://doi.org/10.1080/09546550903409163>
- De Graaff, B. (2010). History of fanaticism: from enlightenment to jihad. In *Lecture at Centre for Studies in Islamism and Radicalisation*. Aarhus: Centre for Studies in Islamism and Radicalisation.
- Ducol, B. (2015). *Devenir jihadiste à l'ère numérique*. Extraído desde <http://theses.ulaval.ca/archimede/fichiers/31398/31398.pdf>
- El-Said, H. (2015). New approaches to countering terrorism: designing and evaluating counter radicalization and de-radicalization programs. Extraído desde [www.palgraveconnect.com/doi/10.1057/9781137449979](http://www.palgraveconnect.com/doi/10.1057/9781137449979)

- Englert, M., Luyten, S., Mazina, D., & Yannart, M. (2015). *Baromètre social. Rapport bruxellois sur l'état de La pauvreté 2015*. Bruxelles: Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles. Extraído desde [www.observatbru.be/documents/graphics/rapport-pauvrete/barometre\\_social\\_2015.pdf](http://www.observatbru.be/documents/graphics/rapport-pauvrete/barometre_social_2015.pdf)
- Erez, E., Weimann, G., & Weisburd, A. (2011). *Jihad, Crime and the Internet: Content Analysis of Jihadist Forum Discussions*. Final Report submitted to the National Institute of Justice in fulfillment of requirements for Award, (2006-IJ).
- European Police Office. (2014). *European union terrorism situation and trend report 2014*.
- European Police Office. (2015). *European union terrorism situation and trend report 2015*.
- Fédération Wallonie-Bruxelles. (2015). *Initiatives de prévention du radicalisme et du bien-vivre ensemble*. Bruxelles. Extraído desde [http://rudymotte.be/blog/wp-content/uploads/2015/01/ppt\\_preventionradicalisme.pdf](http://rudymotte.be/blog/wp-content/uploads/2015/01/ppt_preventionradicalisme.pdf)
- Felson, M., & Clarke, R. V. G. (1998). *Opportunity makes the thief: Practical theory for crime prevention* (Vol. 98). London: Home Office, Policing and Reducing Crime Unit, Research, Development and Statistics Directorate London.
- Fitzgerald, S. (2011). *The impact of religion on domestic right wing extremist groups and organizational violence*. Michigan State University.
- Gelfand, M. J., LaFree, G., Fahey, S., & Feinberg, E. (2013). Culture and extremism. *Journal of Social Issues*, 69(3), 495-517.
- Gill, P., Horgan, J., & Deckert, P. (2014). *Bombing Alone: Tracing the Motivations and Antecedent Behaviors of Lone-Actor Terrorists*. *Journal of forensic sciences*, 59(2), 425-435.
- Glaser, M. (2006). *Introduction: Right-Wing Extremism, Xenophobia and Social Counter-Strategies in Present-Day Europe*. In P. Rieker, S. Schuster, & M. Glaser (Éd.), *Prevention of Right-Wing Extremism, Xenophobia and Racism in European Perspective*. La Hague: Center for the Prevention of Right-Wing Extremism and Xenophobia.
- Grez, S. (2007). *Los anarquistas y el movimiento obrero. La alborada de la Idea*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Gruenewald, J., Chermak, S., & Freilich, J. D. (2013). *Far-Right Lone Wolf Homicides in the United States*. *Studies in Conflict & Terrorism*, 36(12), 1005-1024. <http://doi.org/10.1080/1057610X.2013.842123>
- Havlicek, S. (2015). *The Islamic State's war on women and girls* (p. 18). Présenté à Committee on foreign affairs, United States House of Representatives: Institute for Strategic Dialogue. Extraído desde <http://docs.house.gov/meetings/FA/FA00/20150729/103835/HHRG-114-FA00-Wstate-HavlicekS-20150729.pdf>
- Hegghammer, T. (2006). *Terrorist recruitment and radicalization in Saudi Arabia*. *Middle East Policy*, 13(4), 39.
- Hogg, M. A. (2014). *From uncertainty to extremism: Social categorization and identity processes*. *Current Directions in Psychological Science*, 23(5), 338-342.
- Hogg, M. A., Kruglanski, A., & Bos, K. V. den. (2013). *Uncertainty and the roots of extremism*. *Journal of Social Issues*, 69(3), 407-418. <http://doi.org/10.1111/josi.12021>
- Horgan, J., & Braddock, K. (2010). *Rehabilitating the Terrorists?: Challenges in Assessing the Effectiveness of De-radicalization Programs*. *Terrorism and Political Violence*, 22(2), 267-291. <http://doi.org/10.1080/09546551003594748>
- IBSA. (2013). *Précarité et Aide sociale*. Extraído el 24 de mayo 2016, desde [www.ibsa.irisnet.be/themes/precarite-et-aide-sociale#.V0SSuzUrLcs](http://www.ibsa.irisnet.be/themes/precarite-et-aide-sociale#.V0SSuzUrLcs)
- IBSA. (2015). *Molenbeek St-Jean*. Extraído el 24 de mayo 2016, desde [www.ibsa.irisnet.be/chiffres/chiffres-cles-par-commune/molenbeek-st-jean#.V0SOEzUrLcs](http://www.ibsa.irisnet.be/chiffres/chiffres-cles-par-commune/molenbeek-st-jean#.V0SOEzUrLcs)
- Institute for Economics & Peace. (2015). *Global terrorism index 2015* (p. 107). Institute for Economics & Peace. Extraído desde [www.visionofhumanity.org/sites/default/files/2015%20Global%20Terrorism%20Index%20Report\\_1.pdf](http://www.visionofhumanity.org/sites/default/files/2015%20Global%20Terrorism%20Index%20Report_1.pdf)
- International Security. (2015). *Homegrown Extremism 2001-2015*. Extraído el 2 de diciembre 2015, desde <http://securitydata.newamerica.net/about.html>
- Khosrokhavar, F. (2014). *Radicalisation*. Éd. de la Maison des sciences de l'homme.
- Kleinmann, S. M. (2012). *Radicalization of homegrown Sunni militants in the United States: Comparing converts and non-converts*. Extraído desde *Sociological Abstracts*. (1018365721; 201219033)
- Kruglanski, A. W., Gelfand, M. J., Bélanger, J. J., Sheveland, A., Hetiarachchi, M., & Gunaratna, R. (2014). *The psychology of radicalization and deradicalization: How significance quest impacts violent extremism*. *Political Psychology*, 35(S1), 69-93.
- Kundnani, A. (2012). *Radicalisation: the journey of a concept*. *Race & Class*, 54(2), 3-25. <http://doi.org/10.1177/0306396812454984>
- Kurzman, C., & Schanzer, D. (2015). *The growing right-wing terror threat*. New York Times. New York.
- Lankford, A., & Gillespie, K. (2011). *Rehabilitating terrorists through counter-indoctrination: lessons learned from the Saudi Arabian program*. *International Criminal Justice Review*, 21(2), 118-133. <http://doi.org/10.1177/1057567711407333>
- Laumonier, A. (2015, 23 de noviembre). *Molenbeek-Saint-Jean n'est pas un ghetto*. *Le Monde.fr*. Extraído desde [www.lemonde.fr/idees/article/2015/11/23/molenbeek-saint-jean-n-est-pas-un-ghetto\\_4815791\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2015/11/23/molenbeek-saint-jean-n-est-pas-un-ghetto_4815791_3232.html)
- Leiken, R. S. (2005). *Europe's Angry Muslims*. *Foreign Affairs*, 84(4), 120-135. <http://doi.org/10.2307/20034425>
- Lindekilde, L. (2012). *Assessing the effectiveness of counter-radicalisation policies in northwestern Europe*. *Critical Studies on Terrorism*, 5(3), 335-344.
- Lister, C. (2015, agosto). *Policy Briefing. Returning foreign fighters: criminalization or reintegration?* Brookings Doha Center. Extraído desde [www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2015/08/13-foreign-fighters-lister/en-fighters-web.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2015/08/13-foreign-fighters-lister/en-fighters-web.pdf)
- McCauley, C., & Moskaleiko, S. (2010). *Individual and group mechanisms of radicalization*. In S. Canna (Éd.), *Protecting the homeland from international and domestic terrorism threats: Current multi-disciplinary perspectives on root causes, the role of ideology, and programs for counter-radicalization and disengagement* (p. 82-91).

- McCauley, C., & Moskaleiko, S. (2014). Toward a profile of lone wolf terrorists: what moves an individual from radical opinion to radical action. *Terrorism and Political Violence*, 26(1), 69-85. <http://doi.org/10.1080/09546553.2014.849916>
- Meleagrou-Hitchens, A., Maher, S., & Sheehan, J. (2012). Lights, Camera, Jihad: Al-Shabaab's Western Media Strategy. International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence.
- Melzer, R., & Serafin, S. (2013). Right-wing extremism in Europe. Country analyses, counter-strategies and labor-market oriented exit strategies. Universität Tübingen. Extraído desde <https://bibliographie.uni-tuebingen.de/xmlui/handle/10900/64182>
- Michael, G. (2012). Lone wolf terror and the rise of leaderless resistance. Vanderbilt University Press. Extraído desde <http://search.proquest.com/docview/1327067888?accountid=28979>
- Municipality of Amsterdam. (2007). Amsterdam against radicalisation. Amsterdam.
- Murshed, S. M., & Pavan, S. (2011). Identity and Islamic radicalization in Western Europe. *Civil Wars*, 13(3), 259-279. <http://doi.org/10.1080/13698249.2011.600000>
- National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism (START). (2014). Global Terrorism Database [Data file].
- Nesser, P. (2006). Jihadism in Western Europe After the Invasion of Iraq: Tracing Motivational Influences from the Iraq War on Jihadist Terrorism in Western Europe. *Studies in Conflict & Terrorism*, 29(4), 323-342. <http://doi.org/10.1080/10576100600641899>
- Neumann, P. (2011). Preventing Violent Radicalization in America (p. 54). Bipartisan Policy Center. Extraído desde <http://bipartisanpolicy.org/wp-content/uploads/sites/default/files/NSPG.pdf>
- Neumann, P. (2015). Foreign fighter total in Syria/Iraq now exceeds 20,000; surpasses Afghanistan conflicts in the 1980s. Extraído desde <http://icsr.info/2015/01/foreign-fighter-total-syria-iraq-now-exceeds-20000-surpasses-afghanistan-conflict-1980s/>
- Neumann, P., & Kleinmann, S. (2013). How rigorous is radicalization research? *Democracy and Security*, 9(4), 360-382. <http://doi.org/10.1080/17419166.2013.802984>
- Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles. (2010). Fiches communales d'analyse des statistiques locales en Région bruxelloise. Fiche n°12-Molenbeek-Saint-Jean. Bruxelles: Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles. Extraído desde [www.observatbru.be/documents/graphics/fiches-communales/2010/12\\_molenbeek\\_fr.pdf](http://www.observatbru.be/documents/graphics/fiches-communales/2010/12_molenbeek_fr.pdf)
- OSCE. (2015, diciembre). Déclaration ministérielle sur la prévention et la lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation qui conduisent au terrorisme. Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Conseil ministériel. Extraído desde [www.osce.org/fr/cio/212021?download=true](http://www.osce.org/fr/cio/212021?download=true)
- Paris, J. (2007). Discussion paper on approaches to anti-radicalization and community policing in the transatlantic space. In Weidenfeld Institute for Strategic Dialogue for a Weidenfeld Institute/Migration Policy Institute Conference. Washington, DC. Retrieved May (Vol. 29, p. 2010). Extraído desde <https://hudson.org/content/researchattachments/attachment/615/jonathonparisaug232007.pdf>
- Paris, J. S. (2007). Explaining the causes of radical Islam in Europe. In *Radical Islam and international security: challenges and responses*. Routledge. Extraído desde <http://search.proquest.com/docview/37241306?accountid=28979>
- Pauwels, L., & De Waele, M. (2014). Youth Involvement in Politically Motivated Violence: Why Do Social Integration, Perceived Legitimacy, and Perceived Discrimination Matter? *International Journal of Conflict and Violence*, 8(1), 134-153.
- Pauwels, L., De Ruyver, B., Brion, F., Easton, M., Schils, N., & Laffineur, J. (2015). Comprendre et expliquer le rôle des nouveaux médias sociaux dans la formation de l'extrémisme violent Une recherche qualitative et quantitative. Extraído desde [www.belspo.be/belspo/fedra/TA/synTA043\\_fr.pdf](http://www.belspo.be/belspo/fedra/TA/synTA043_fr.pdf)
- Police and Crime Committee. (2015). Preventing extremism in London. London: Police and Crime Committee – London Assembly. Extraído desde [www.london.gov.uk/sites/default/files/preventing\\_extremism\\_in\\_london\\_report.pdf](http://www.london.gov.uk/sites/default/files/preventing_extremism_in_london_report.pdf)
- Ponsaers, P., Noppe, J., De Ruyver, B., Hellinckx, J., Easton, M., Velde, M. V., & Verhage, A. (2015). Polarisation en radicalisation: une approche préventive intégrale. Extraído desde <http://savebelgium.org/b4c5d0ebac666fa0c485c7144f81ba294a670974.pdf>
- Rabasa, A., Pettyjohn, S. L., Ghez, J. J., & Boucek, C. (2010). Deradicalizing Islamist Extremists. DTIC Document. Extraído desde <http://oai.dtic.mil/oai/oai?verb=getRecord&metadataPrefix=html&identifier=ADA534160>
- Radicalisation Awareness Network. (2015a, diciembre). Issue Paper. The role of gender in violent extremism. Extraído desde [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/ran-papers/docs/issue\\_paper\\_gender\\_dec2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-papers/docs/issue_paper_gender_dec2015_en.pdf)
- Radicalisation Awareness Network. (2015b). Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism – Approaches and Practices (p. 258). Radicalisation Awareness Network. Extraído desde [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation\\_awareness\\_network/ran-best-practices/docs/ran\\_collection-approaches\\_and\\_practices\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/ran-best-practices/docs/ran_collection-approaches_and_practices_en.pdf)
- Ranstorff, M., & Hyllengren, P. (2013). Prevention of violent extremism in third countries: measures to prevent individuals joining armed extremist groups in conflict zones: executive summary. Center for Asymmetric Threat Studies. Extraído desde [www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:688158](http://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:688158)
- Rieker, P., Schuster, S., & Glaser, M. (Éd.). (2006). Prevention of Right-Wing Extremism, Xenophobia and Racism in European Perspective. La Hague: Center for the Prevention of Right-Wing Extremism and Xenophobia.

- Rowatt, W. C., Shen, M. J., LaBouff, J. P., & Gonzalez, A. (2013). Religious fundamentalism, right-wing authoritarianism, and prejudice: Insights from meta-analyses, implicit social cognition, and social neuroscience. *Extraído desde* <http://ovidsp.ovid.com/ovidweb.cgi?T=JS&PAGE=reference&D=psyc10&NEWS=N&AN=2013-26878-023>
- Sageman, M. (2004). *Understanding terror networks*. University of Pennsylvania Press. *Extraído desde* <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=SAQ8Oa6zWF4C&oi=fnd&pg=PR7&dq=sageman+2004&ots=qUB-sOafVk&sig=Jn1ufYvCiZ78W31CUobkDdHxQk>
- Sageman, M. (2007). Radicalization of global Islamist terrorists. Testimony to the US Senate Homeland Security and Governmental Affairs Committee.
- Sageman, M. (2008). A strategy for fighting international Islamist terrorists. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 618(1), 223-231. <http://doi.org/10.1177/0002716208317051>
- Sageman, M., & Hoffman, B. (2008). Leaderless Jihad: terror networks in the twenty-first century. *Foreign Affairs*, 87(3), 133-138.
- Schils, N., & Pauwels, L. (2014). Explaining violent extremism for subgroups by gender and immigrant background, using SAT as a framework. *Journal of Strategic Security*, 7(3), 27-47. <http://doi.org/10.5038/1944-0472.7.3.2>
- Schmid, A. P. (2013). Radicalisation, de-radicalisation, counter-radicalisation: A conceptual discussion and literature review. ICCT Research Paper, 97. *Extraído desde* [www.academia.edu/download/31064974/ICCT-Schmid-Radicalisation-De-Radicalisation-Counter-Radicalisation-March-2013.pdf](http://www.academia.edu/download/31064974/ICCT-Schmid-Radicalisation-De-Radicalisation-Counter-Radicalisation-March-2013.pdf)
- Schmid, A. P., & Brief, I. P. (2015). Foreign (Terrorist) Fighter Estimates: Conceptual and Data Issues. *Extraído desde* <http://icct.nl/wp-content/uploads/2015/10/ICCT-Schmid-Foreign-Terrorist-Fighter-Estimates-Conceptual-and-Data-Issues-October20152.pdf>
- Shaw, M. (2010). *Handbook on the crime prevention guidelines making them work*. Vienne: International Centre for the Prevention of Crime and United Nations Office on Drugs and Crime.
- Silber, M. D., & Bhatt, A. (2007). *Radicalization in the west: The homegrown threat*. Police Department New York. *Extraído desde* [www.cz9d.cn/answering-islam/NYPD\\_Report-Radicalization\\_in\\_the\\_West.pdf](http://www.cz9d.cn/answering-islam/NYPD_Report-Radicalization_in_the_West.pdf)
- Simon, B., Reichert, F., & Grabow, O. (2013). When Dual Identity Becomes a Liability: Identity and Political Radicalism Among Migrants. *Psychological Science*, 24(3), 251-257. <http://doi.org/10.2307/23355113>
- Sirseloudi, M. (2012). The meaning of religion and identity for the violent radicalisation of the Turkish diaspora in Germany. *Terrorism and Political Violence*, 24(5), 807-824.
- Stroobants, J.-P. (2015, novembre 16). Molenbeek, la plaque tournante belge du terrorisme islamiste. *Le Monde.fr*. *Extraído desde* [www.lemonde.fr/europe/article/2015/11/16/molenbeek-la-plaque-tournante-belge-du-terrorisme-islamiste\\_4810617\\_3214.html](http://www.lemonde.fr/europe/article/2015/11/16/molenbeek-la-plaque-tournante-belge-du-terrorisme-islamiste_4810617_3214.html)
- Taarby, M. (2005). Recruitment of Islamist terrorists in Europe. Trends and perspectives. Research Report Funded by the Danish Ministry of Justice, Centre for Cultural Research, University of Aarhus (Denmark), 14 January 2005. *Extraído desde* [www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Forskning/Forskningspuljen/2011/2005/Rekruttering\\_af\\_islamistiske\\_terrorister\\_i\\_Europa.pdf](http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Forskning/Forskningspuljen/2011/2005/Rekruttering_af_islamistiske_terrorister_i_Europa.pdf)
- Taarby, M., & Hallundbaek, L. (2010). Al-Shabaab: The Internationalization of Militant Islamism in Somalia and the Implications for Radicalisation Processes in Europe. *Justitsministeriet*. *Extraído desde* [www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Forskning/Forskningspuljen/2011/2010/alshabaab.pdf](http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Arbejdsomraader/Forskning/Forskningspuljen/2011/2010/alshabaab.pdf)
- Teich, S. (2015). Islamic Radicalization in Belgium. Herzliya, Israel: International Institute for Counter-Terrorism. *Extraído desde* [www.ict.org.il/UserFiles/ICT-IRI-Belgium-Teich-Aug-15.pdf](http://www.ict.org.il/UserFiles/ICT-IRI-Belgium-Teich-Aug-15.pdf)
- The Soufan Group. (2015). Foreign fighters : An updated assessment of the flow of foreign fighters into Syria and Iraq (p. 25). *Extraído desde* [http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2015/12/TSG\\_ForeignFightersUpdate\\_FINAL3.pdf](http://soufangroup.com/wp-content/uploads/2015/12/TSG_ForeignFightersUpdate_FINAL3.pdf)
- UN Counter-Terrorism Implementation Task Force. (2006). *First Report of the Working Group on Radicalisation and Extremism that Lead to Terrorism: Inventory of State Programmes*.
- Un premier centre de déradicalisation ouvrira « avant l'été ». (2016, mars 10). *Le Monde.fr*. *Extraído desde* [www.lemonde.fr/societe/article/2016/03/10/un-premier-centre-de-deradicalisation-ouvrira-avant-l-ete\\_4880551\\_3224.html](http://www.lemonde.fr/societe/article/2016/03/10/un-premier-centre-de-deradicalisation-ouvrira-avant-l-ete_4880551_3224.html)
- UNODC, & CIPC. (2010). *Manual sobre la aplicación eficaz de las directrices para la prevención del delito*. Nueva York: Naciones Unidas. *Extraído desde* <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&db=nlabk&AN=421012>
- UNSC. (2015a). Analysis and recommendations with regard to the global threat from foreign terrorist fighters (S/2015/358).
- UNSC. (2015b). Bringing terrorists to justice: challenges in prosecutions related to foreign terrorist fighters (S/2015/123).
- Van Heelsum, A. (2011). Local policies of European cities on de-radicalisation. *Extraído desde* <http://avanheelsum.socsci.uva.nl/2011%20Heelsum%20Cities%20Local%20policies%20on%20Deradicalisation.pdf>
- Victoroff, J. (2005). The Mind of the Terrorist: A Review and Critique of Psychological Approaches. *The Journal of Conflict Resolution*, 49(1), 3-42. <http://doi.org/10.2307/30045097>
- Vidino, L., & Brandon, J. (2012). *Countering radicalization in Europe*. London: International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence, 11-12.
- Violence Prevention Network. (2016). AL-MANARA. *Extraído el 3 de junio 2016, desde* [www.violence-prevention-network.de/en/projects/al-manara](http://www.violence-prevention-network.de/en/projects/al-manara)
- Waldmann, P. (2010). The Radical Milieu: The Under-Invetigated Relationship Between Terrorists and Sympathetic Communities. *Perspectives on Terrorism*, 2(9). *Extraído desde* [www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/51](http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/51)

Wikström, P.-O. H. (2006). Individuals, settings, and acts of crime: Situational mechanisms and the explanation of crime. *The explanation of crime: Context, mechanisms and development*, 61–107.

Wikström, P.-O. H. (2010). Explaining crime as moral actions. In *Handbook of the Sociology of Morality* (p. 211–239). Springer. Extraído desde [http://link.springer.com/10.1007%2F978-1-4419-6896-8\\_12](http://link.springer.com/10.1007%2F978-1-4419-6896-8_12)

Wiktorowicz, Q. (2004). Joining the cause: Al-Muhajiroun and radical Islam. In *The Roots of Islamic Radicalism* conference, Yale. Devji, F (2005) *Landscapes of the Jihad: militancy, morality and modernity*. London: C Hurst & Co Publishers Ltd. Extraído desde <http://insct.syr.edu/wp-content/uploads/2013/03/Wiktorowicz.Joining-the-Cause.pdf>

Zammit, A. (2010). Who becomes a jihadist in Australia? A comparative analysis. *Understanding Terrorism from an Australian Perspective: Radicalisation, De-Radicalisation and Counter Radicalisation* (Melbourne, Monash University Caulfield Campus, 2010), 1–21.

Zhao, T. (2010). Social cohesion and Islamic radicalization: implications from the Uighur insurgency. *Journal of Strategic Security*, 3(3), 39-52. <http://doi.org/10.5038/1944-0472.3.3.4>

## CONTRIBUCIONES

### El papel de la «comunidad» en el combate al extremismo violento

Aulakh, R. (2012, 21 de septiembre). Toronto Somali community's cry: "Our kids are dying". *Toronto Star.com*. Extraído desde [www.thestar.com/news/crime/2012/09/21/toronto\\_somali\\_communitys\\_cry\\_our\\_kids\\_are\\_dying.html](http://www.thestar.com/news/crime/2012/09/21/toronto_somali_communitys_cry_our_kids_are_dying.html)

Ellis, B. H., Abdi, S. M., Miller, A. B., White, M. T., & Lincoln, A. K. (2015). Protective factors for violence perpetration in Somali young adults: The role of community belonging and neighbourhood cohesion. *Psychology of Violence*, 5(4), 384–392.

Ellis, B. H., Miller, A. B., Baldwin, H., & Abdi, S. (2011). New directions in refugee youth mental health services: Overcoming barriers to engagement. *Journal of Child & Adolescent Trauma*, 4(1), 69–85.

Hirsi, I. (2014, April 10). Somali community seeks answers to gun violence in Minneapolis. *Minnpost.com*. Extraído desde [www.minnpost.com/community-sketchbook/2014/04/somali-community-seeks-answers-gun-violence-minneapolis](http://www.minnpost.com/community-sketchbook/2014/04/somali-community-seeks-answers-gun-violence-minneapolis)

Jagosh, J., Macaulay, A. C., Pluye, P., Salsberg, J., Bush, P. L., Henderson, J., Greenhalgh, T. (2012). Uncovering the benefits of participatory research: Implications of a realist review for health research and practice. *The Milbank Quarterly*, 90(2), 311–346. <http://doi.org/10.1111/j.1468-0009.2012.00665.x>

RTRC. (2014). RTRC Policy Brief. Boston: Boston Children's Hospital Refugee Trauma and Resilience Center. Extraído desde [www.childrenshospital.org/centers-and-services/refugee-trauma-and-resilience-center-program/research-and-innovation/somali-youth-risk-and-resilience-project](http://www.childrenshospital.org/centers-and-services/refugee-trauma-and-resilience-center-program/research-and-innovation/somali-youth-risk-and-resilience-project)

RTRC. (2015). RTRC Policy Brief. Boston: Boston Children's Hospital Refugee Trauma and Resilience Center. Extraído desde [www.childrenshospital.org/centers-and-services/refugee-trauma-and-resilience-center-program/research-and-innovation/somali-youth-risk-and-resilience-project](http://www.childrenshospital.org/centers-and-services/refugee-trauma-and-resilience-center-program/research-and-innovation/somali-youth-risk-and-resilience-project)

Viswanathan, M., Ammerman, A., Eng, E., Garlehner, G., Lohr, K. N., Griffith, D., Whitener, L. (2004). *Community-based participatory research: Assessing the evidence* (No. AHRQ Publication No. 04–E022-2). Rockville, MD: Agency for Health Care Research and Quality.







**Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC)**

465, rue Saint-Jean, bureau 803  
Montréal (Québec) H2Y 2R6  
CANADA

+1 514 288-6731  
[cipc@cipc-icpc.org](mailto:cipc@cipc-icpc.org)  
[www.cipc-icpc.org](http://www.cipc-icpc.org)