+ Comunidad

+ Prevención

Proyecto de Fortalecimiento de Políticas Públicas e Intervenciones dirigidas a la Prevención del Delito en América Latina

Boletín N°15, Diciembre 2012

CURSO INTERNACIONAL DE CAPACITACIÓN EN INTERVENCIÓN COMUNITARIA DEL DELITO PARA JÓVENES PROFESIONALES DE AMÉRICA LATINA

Managua, Nicaragua, 2012.

Ambato, Ecuador, 2011.

Antigua, Guatemala, 2010.

Valparaíso, Chile, 2009.

Querétaro, México, 2008.

Bogotá, Colombia, 2007.

Santiago, Chile, 2006.

Lima, Perú, 2005.

Nuestra página web (www.comunidadyprevencion.org) reúne enlaces y destaca publicaciones de la región.

Invitamos a nuestros lectores a usar los espacios que desde **+ Comunidad + Prevención** están abiertos para el intercambio de información. Para incluir su información puede enviarla a contacto@comunidadyprevencion.org o rnespolo@uchile.cl.

Instituto de Asuntos Públicos
Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana
Universidad de Chile

Destacados

Algunas perspectivas y desafíos para la prevención de la violencia regional en Centroamérica

Enfoques culturales en la explicación del delito a nivel local

¿Quién la hace en América Latina?

Acompañamiento post-sanción desde un enfoque comunitario

La regulación democrática de la labor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, en Argentina

Publicaciones del Área Prevención del Delito y la Violencia a Nivel Local de CESC

Este boletín se encuentra disponible en: www.cesc.uchile.cl
• Lugar de Publicación: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana • Santa Lucía 240, Santiago, Chile.
• Fono 56-2-29771520 • www.cesc.uchile.cl
• Editora: Romina Nespolo
• Dirección de Investigación: Alejandra Mohor
• Diagramación: Felipe Arias
I.S.S.N. N° 0718-1183

Está autorizada su reproducción total o parcial y de cualquier otra forma de esta publicación para fines educativos o sin fines de lucro, sin ningún otro permiso especial del titular de los derechos, bajo la condición de que se identifique la fuente de la que proviene. CESC agradecerá que se le remita un ejemplar de cualquier texto cuya fuente haya sido la presente publicación.
No está permitido el uso de esta publicación para su venta o para usos comerciales.

PRESENTACIÓN

En este año 2013 se cumplen ya nueve años desde que el ***Boletín + Comunidad + Prevención*** llega a una extensa red de profesionales e instituciones vinculadas a los temas de seguridad ciudadana, prevención de la violencia y el delito en América Latina.

Esta publicación ha buscado a lo largo de estos años plasmar el permanente intercambio de experiencias, aprendizajes y revisión de los esfuerzos que se realizan en la región para el desarrollo de iniciativas con acento en la prevención, y en las que juega un rol destacado la comunidad. Se han mostrado de manera especial los programas e iniciativas que generan respuestas a la violencia y el delito, pero buscando promover a quienes aparecen involucrados en estos hechos. Los contenidos recogen artículos de académicos, investigadores y profesionales con experiencia en iniciativas de prevención, reinserción o promoción de comunidades vulnerables. Con ellos se aportan bases teóricas y metodologías de intervención social que dan cuenta del avance en estas áreas, particularmente en la región latinoamericana. En otros casos se entrega información práctica que permite acceder a diversas instancias de intercambio: cursos internacionales, seminarios, talleres, nuevas publicaciones, sitios de interés, entre otros.

Uno de los indicadores de la buena acogida de esta publicación es la permanente colaboración desinteresada de los muchos y diversos autores involucrados. Valoramos los múltiples y valiosos aportes que permiten mantener vigentes los propósitos ya enunciados de promover estrategias preventivas con un claro protagonismo de las comunidades.

El presente número cumple a cabalidad con lo descrito más arriba, ya que se incluyen artículos con valiosos aportes teóricos que profundizan la comprensión de los fenómenos de violencia y delincuencia, como también el análisis sistemático de iniciativas que abren nuevos caminos para abordar estos fenómenos. El artículo inicial ofrece una revisión integradora de las iniciativas que se llevan a cabo en Centro América para enfrentar un contexto de aguda violencia que, sin embargo, ofrece matices dependiendo del país del que se trata. Las conclusiones del artículo recogen los componentes que, de acuerdo al autor, deben estar presentes en las políticas centroamericanas de prevención de la violencia y el delito. El texto sobre los enfoques culturales en la explicación del delito realiza una revisión actualizada de los avances de la criminología, especialmente de los enfoques herederos de la teoría ecológica del delito. Enfoques que en la actualidad aportan nueva luz para entender cómo se reproduce la violencia en contextos urbanos con altos niveles de privación, como muchos barrios segregados a lo largo de Latinoamérica.

En tercer lugar, dos destacados investigadores de Perú entregan una revisión y un análisis de un conjunto de iniciativas que, en los ámbitos de la prevención social, prevención situacional, comunitaria o policial, se vienen desarrollando en nuestra región. El análisis entrega información sintética que permite orientar al lector para profundizar en aquellas experiencias que reflejan su área de interés particular. El artículo siguiente nos desafía a considerar nuevas maneras de entender la reinserción social en el caso de jóvenes que han tenido condenas en el marco de la Ley de Responsabilidad Penal de adolescentes en Chile. Se propone un esfuerzo de comprender al joven como parte de un contexto que, así como ha cumplido un rol en la generación de conductas desviadas, puede constituir un espacio de promoción y de inclusión social imprescindible en la sociedad que todos deseamos.

Finalmente, desde Argentina conocemos la experiencia desarrollada en la Policía de Seguridad Aeroportuaria. Se trata de un proceso sistemático, pero sobre todo, abierto a la sociedad civil para elaborar un cuerpo doctrinario y reglamentario que aporta legitimidad a la policía. Un estilo de trabajo policial capaz de evitar las falencias de otros cuerpos policiales de la región, gracias a que se han reflexionado los temas y esta reflexión y elaboración de pautas de actuación se ha hecho con la participación de las entidades que representan la defensa de los derechos de minorías y derechos civiles en general.

Sumamos, como siempre, información sobre actividades y publicaciones de interés en la actividad académica o en la gestión. Esperamos una vez más acompañar y ser de utilidad a quienes trabajan en resolver problemas sociales que son de alta sensibilidad en nuestras comunidades.

ALGUNAS PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS PARA LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA REGIONAL EN CENTROAMÉRICA

por Gerardo Pompilio Pérez Castillo [1]

INTRODUCCIÓN

El propósito de este artículo es promover la discusión de perspectivas y desafíos, tanto políticos como metodológicos, de la prevención de la violencia regional en Centroamérica, para apoyar su implementación eficaz, como una verdadera alternativa para abordar dicha problemática, la que se constituye como una de las principales preocupaciones de la sociedad centroamericana.

El artículo, en un primer momento, analiza el contexto y los antecedentes de la prevención de la violencia y el delito a nivel regional, para continuar con el planteamiento de las perspectivas y desafíos de las sub estrategias de prevención de la violencia y el delito contenidas en la Estrategia de Seguridad de Centroamérica. Para, finalmente, arribar a las conclusiones.

Palabras clave: violencia en Centroamérica, poder local, prevención regional de la violencia y seguridad ciudadana.

MAPA DE AMÉRICA CENTRAL

Fuente: http://armagedonperu.blogspot.com

[1] Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Responsable del Área de Investigación e Incidencia en Política Regional, Centro de Investigación para la Prevención de la Violencia – CIPREVI, integrante de la Red Latinoamericana de Jóvenes Profesionales en materia de Prevención de la Violencia, a cargo del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana –CESC, Universidad de Chile.

1. CONTEXTO Y ANTECEDENTES DE LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA EN LA REGIÓN

1.1. SITUACIÓN DE LA VIOLENCIA Y RESPUESTAS A ESTA PROBLEMÁTICA

Sin duda los problemas más importantes en materia de violencia delincuencial en la región están relacionados con la delincuencia común, caracterizada por masivos robos en buses y en la vía pública, con la delincuencia organizada y con el narcotráfico (trata de personas, lavado de activos, tráfico de armas y otros), así como con la operatividad de cuerpos ilegales y clandestinos de seguridad, producto de los conflictos armados internos que vivió la región en las décadas de los años ochentas y noventas. Además de la violencia intrafamiliar, violencia contra la mujer y la violencia de maras o pandillas, donde los jóvenes son los principales protagonistas como víctimas y victimarios.

Todos estos problemas inciden en el agravamiento de la violencia homicida en la región, con patrones diferenciados en dos bloques. El primero de ellos, el bloque del triángulo norte, presenta las siguientes tasas de homicidios cada 100.000 habitantes: Guatemala 37, El Salvador 69 y Honduras 86. Tasas elevadas, con la particularidad de Honduras al alza y de Guatemala y El Salvador a la baja, ello en comparación al año anterior (2010). Por otro lado, el bloque de Nicaragua (con 12 homicidios cada 100.000 habitantes) y Costa Rica (con 13 homicidios cada 100.000 habitantes). Tasas bajas, pero con tendencia al alza en relación al año anterior (Programa Estado de la Nación, 2011, Estadísticas de Centroamérica).

Frente a esa situación, las respuestas estatales y sociales han estado centradas en la reacción policial y en las políticas de mano dura. En forma marginal han existido esfuerzos desde la Prevención de la Violencia y el Delito, principalmente en El Salvador, con la Estrategia Nacional de Prevención Social de la Violencia en Apoyo a Municipios (CIPREVI-CDHES, 2011), y en Honduras, donde se creó el Programa Nacional de Prevención de la Violencia Juvenil (CIPREVI, 2012). Asimismo, en Nicaragua se han impulsado Programas de Prevención desde la Dirección de Asuntos Juveniles de la Policía Nacional (CEI, 2012), y las policías de Guatemala y El Salvador cuentan con instancias responsables de generar acciones de prevención del delito y de la violencia. Además, a nivel local se han desarrollado algunas experiencias exitosas de prevención de la violencia en municipios como Santa Tecla y Tonacatepeque, en El Salvador (CIPREVI-CDHES, 2011). Sin embargo, en la mayoría de los Estados de la región se carece de políticas nacionales de prevención de la violencia que logren articular estos esfuerzos.

1.2. MARCO CONCEPTUAL Y LEGAL DE LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA REGIONAL

Antes de profundizar en el análisis de las experiencias de prevención de la violencia y el delito, para efectos de este artículo, se dejará claro lo que se entiende por estos conceptos, así como la base legal supranacional de la región que orienta el desarrollo de estas estrategias. Entendemos prevención de la violencia y del delito como: *"(…) un conjunto sistemático de acciones no penales, organizadas y estructuradas para generar situaciones, bienes y servicios, dirigidas a mejorar las condiciones de vida, modificar comportamientos, generar valores o actitudes que correspondan a ley, a la moral y la cultura propios de un Estado, a efecto de evitar el acaecimiento de hechos violentos materiales o psicológicos desde el Estado y desde la persona en contra de los derechos humanos individuales y colectivos"* (Gómez, 2010: 15).

La base legal básica que reconoce y orienta el desarrollo de las políticas y estrategias de prevención de la violencia y delito, se sustentan en el Tratado Marco de Seguridad en Centroamérica, el que se funda en el paradigma de la seguridad humana integral, promovido por la Organización de las Naciones Unidas. Este cuerpo legal da vida al modelo supranacional de seguridad democrática de Centroamérica, desde el año 1995, y en sus artículos 7, 10, y 27, da cabida a la Prevención del Delito, con base en los principios de Naciones Unidas.

El numeral 3 de Resolución 2002/13 del Consejo Económico y Social, de la Organización de Naciones Unidas, plantea:"(…) *"prevención del delito" engloba las estrategias y medidas encaminadas a reducir el riesgo de que se produzcan delitos y sus posibles efectos perjudiciales para las personas y la sociedad, incluido el temor a la delincuencia, y a intervenir para influir en sus múltiples causas"* (Organización de las Naciones Unidas, 2002: 64).

En cuanto a lo que implica la prevención de la violencia y el delito, tenemos desde el ámbito estratégico, la prevención social, la prevención situacional y la prevención comunitaria, y desde el ámbito territorial, la prevención local, prevención nacional y prevención regional (supranacional).

Los procesos de prevención de la violencia y del delito en sus distintos ámbitos, desde la perspectiva metodológica, se fundamentan en una base diagnóstica, donde deben confluir voluntades políticas desde el poder local y desde los gobiernos centrales, en modelos de cooperación mutua, tanto técnica como financiera, que faciliten la articulación de estrategias o políticas nacionales con los

esfuerzos de los gobiernos locales. Estrategias que, en forma científica y con sentido común, aborden los factores de riesgo y factores protectores ante la problemática de la violencia. Que valoren las condiciones del contexto donde se desenvuelven estos procesos y puedan enfocarse en promover el pleno ejercicio de los derechos humanos individuales y colectivos (Kjaerulf y Barahona, 2010).

1.3. EXPERIENCIAS DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA DESDE EL ESTADO Y DESDE EL PODER LOCAL

A nivel nacional, con la excepción de El Salvador, las experiencias no han sido impulsadas sistemáticamente desde los Estados a través de políticas públicas de prevención de la violencia. Sin embargo, se han impulsado políticas nacionales de prevención de la violencia juvenil, por ejemplo, en Guatemala y Honduras.

Particularmente el esfuerzo de la República de El Salvador presenta un modelo metodológico de coordinación y cooperación gradual desde los gobiernos locales y el gobierno central, que confluyen en la Estrategia de Prevención Social de la Violencia en Apoyo a los Municipios. Este modelo de trabajo plantea avances importantes, susceptibles de ser replicados en los otros países de la región, respetando los contextos y los marcos legales. Ello "*(…) en tres aspectos fundamentales. Uno, todas las acciones se desenvuelven en el marco institucional de una política nacional de prevención de la violencia y la delincuencia. Dos, se han desviado importantes cantidades de recursos materiales, técnicos y financieros del Estado desde los sectores justicia y seguridad pública, hacia el área de prevención. Tres, por lo menos el 1% del presupuesto del Ministerio de Seguridad y Justicia se asigna directamente para prevención*" (CIPREVI-CDHES, 2011: 56). Además "*(…) se ha construido una espesa red orgánica de instituciones especializadas en el abordaje del tema, complementarias entre sí, con un adecuado desempeño conjunto como sistema*". (USAID, 2010: 7).

A nivel local se han desarrollado esfuerzos enfocados en la prevención social de la violencia desde políticas o estrategias municipales, sin embargo, ello se ha dado en forma aislada, por ejemplo en Guatemala en los municipios de Santa Catarina Pinula y Santa Lucia Cotzumalguapa. En El Salvador, en las municipalidades de Santa Tecla, Tonacatepeque y Cuscatancingo. En Honduras, en Valle Ángeles y en Santa Rosa de Copán. En estos esfuerzos han sido clave para su creación las iniciativas de grupos de ciudadanos y ciudadanas que promueven la adopción de políticas públicas locales de prevención de la violencia, los municipios y la voluntad política de los funcionarios del gobierno local.

Es oportuno rescatar las experiencias de prevención, que, desde un enfoque de resolución de la conflictividad, han impulsado los pueblos indígenas sin apoyo de los Estados, en Guatemala, Honduras, El Salvador, Belice y Nicaragua. Particularmente es importante mencionar las experiencias de Alcaldes Comunitarios de 48 Cantones en Totonicapán y de las Alcaldías indígenas del departamento de Sololá, ambas en Guatemala (Junta Directiva en 48 Cantones Totonicapán, 2011).

2. ANÁLISIS DE LAS PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS DE LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE CENTROAMÉRICA

2.1. DESCRIPCIÓN ANALÍTICA DE LA ESTRATEGIA

La Estrategia de Seguridad de Centroamérica es el esfuerzo regional más importante, impulsado por el Sistema de Integración Centroamericana -SICA[2]-, en materia de seguridad. Dentro de ésta el componente de prevención es una sub estrategia. Esta sub estrategia de prevención a implementarse en los países de la región, plantea siete líneas de acción: 1) Prevención de la violencia juvenil. 2) Prevención de la violencia armada. 3) Prevención de la violencia de género. 4) Prevención del tráfico ilícito de migrantes y de la trata de personas. 5) Prevención del consumo de drogas. 6) Prevención desde lo local. 7) Prevención ante los efectos del calentamiento global climático y desastres.

El objetivo específico de la Prevención de la Violencia y el Delito plantea: "Desarrollar políticas, programas, estrategias y acciones que permitan la prevención en los siguientes temas: violencia juvenil, violencia armada, violencia de género, tráfico ilícito y trata de personas, prevención desde lo local, y los efectos de los desastres naturales, en especial los provocados

[2] El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) es el marco institucional de la Integración Regional de Centroamérica, creado por los Estados de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Belice.

por el cambio climático" (SICA, 2011: 16). Dentro de este marco de la estrategia, como en proyectos anteriores, se ha avanzado en el programa de prevención de la violencia armada desde el Sistema de Integración Centroamericano, denominado Programa Centroamericano de Control de Armas Pequeñas y Ligeras –CASAC- que ha impulsado mejoras en los controles internos de los países para el rastreo de armas, avances en los registros nacionales de armas, campañas de prevención de violencia armada, así como la formulación del Sistema Centroamericano de Consultas y Reportes para el Rastreo de Armas Pequeñas y Ligeras -SICCAPL- del Programa Centroamericano para el control de Armas pequeñas y ligeras (Estado de Guatemala, 2012).

Otro proceso que ha sido impulsado desde el SICA es la línea de acción de Prevención de Violencia Juvenil, con el apoyo de la Coalición Centroamericana de Prevención de la Violencia Juvenil, estos esfuerzos han tenido como población objetivo la juventud, con proyectos en cada país desde ámbitos comunitarios específicos (Basombrío, 2012). Sin duda la línea de acción que más perspectivas de éxito plantea es la prevención local, ello por su sostenibilidad política, social y financiera. Este proceso ha contado con la participación decisiva de las asociaciones nacionales de municipalidades o municipios de Guatemala, El Salvador, Honduras, Belice, Panamá, Costa Rica y República Dominicana, entre otras. Las principales acciones se han enfocado en promover los diálogos por la prevención de la violencia desde el gobierno local y la seguridad alimentaria, entre otros temas (SICA, 2012).

La implementación de la Sub estrategia de Prevención de la Violencia de Centroamérica presenta una perspectiva de éxito en sus inicios, al retomar la experiencia del modelo de prevención social de la violencia en apoyo a los municipios, formulado en la República de El Salvador. Tomando como lecciones aprendidas de esta experiencia, entre otras, el respaldo de políticas nacionales, la asignación presupuestaria directa, el trabajo en redes amplias, la coordinación técnica, financiera y política del gobierno local y del gobierno central, que abonan a la sostenibilidad política, social y financiera de los procesos.

3. CONCLUSIONES

Producto del análisis realizado en el artículo se plantean cinco conclusiones:

3.1. QUÉ ES PREVENCIÓN Y QUÉ NO ES PREVENCIÓN, PERSPECTIVAS DE UN ENFOQUE INTEGRAL

Desde los puntos de vista político y técnico, es evidente que las líneas de acción de la prevención de la violencia en la región, no deben desnaturalizarse en actividades que desvirtúen las obligaciones de los Estados en materia de respeto, garantía y promoción de los derechos humanos. Además, ello se relaciona con la premisa de que las actividades deben contar con una base diagnóstica científica, así con un sistema de monitoreo y evaluación.

3.2. LA SOSTENIBILIDAD DE LOS PROCESOS DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA EN LA REGIÓN

El problema de la sostenibilidad política y social de la prevención en la actualidad, con excepción de El Salvador, se relaciona, en el resto de los países de la región, con la falta de una política pública o estrategia nacional de prevención de la violencia. Por ello es un importante desafío que, en coordinación gobiernos centrales y gobiernos locales de cada país, puedan impulsar procesos de formulación e implementación de políticas nacionales.

En lo que respecta a la sostenibilidad, el aspecto comunitario es un desafío clave[3], pues la participación activa de todos los sectores en los procesos de cada país es fundamental. Entre éstos podemos mencionar a las organizaciones sociales y las organizaciones del sector empresarial, las que facilitan la corresponsabilidad.

En relación a la sostenibilidad financiera, es un desafío contar con recursos básicos asignados directamente a la prevención de la violencia y del delito. Solamente El Salvador asigna directamente a prevención aproximadamente el 1% del presupuesto de seguridad. Honduras, que tiene un presupuesto directo para el Programa Nacional de Prevención de la Violencia, Guatemala y Nicaragua no asignan directamente recursos para prevención. En lo que respecta a los recursos financieros asignados, éstos dependen principalmente de donaciones de la cooperación internacional. Por ello, la sostenibilidad financiera de la Estrategia Regional

[3] Estos sectores son fundamentales en el desarrollo de las experiencias de prevención de la violencia en El Salvador, Honduras y Guatemala.

de Prevención de la Violencia está correlacionada con la implementación de políticas nacionales[4] en cada uno de los países de la región.

3.3. CLARIDAD EN EL ROL POLICIAL Y LOS PROGRAMAS LOCALES Y NACIONALES DE PREVENCIÓN

En Guatemala y Honduras, la policía plantea el abordaje de la prevención de la violencia y el delito desde unidades policiales que se enfocan en líneas de acción del ámbito de la prevención social, y se materializa en actividades de capacitación de grupos de jóvenes y mujeres, entre otros.

En El Salvador, la Policía Nacional Civil plantea su rol en la prevención situacional del delito y en apoyo a procesos de prevención de la violencia desde el poder local. El objetivo es implementar eficazmente este plan.

En Nicaragua, la Policía Nacional proyecta y ejecuta su línea de acción de prevención del delito desde los ámbitos situacional, social y comunitario. El desafío está en vincular estratégicamente a los gobiernos locales.

De lo anterior se deduce que hay una necesidad de clarificar y desarrollar un rol policial en materia de prevención, que pueda responder en forma más eficaz a la naturaleza de la función policial, a su mandato legal, así como al entramado de instituciones públicas del Estado.

3.4. ARTICULACIÓN DE LOS ÁMBITOS DE LA PREVENCIÓN: SITUACIONAL, SOCIAL Y COMUNITARIA, ASÍ COMO DE LO NACIONAL CON LO SUPRANACIONAL

Las líneas de acción de las políticas locales y nacionales, como se mencionó anteriormente, deben fundamentarse en una base diagnóstica científica pero, además, deben promover el abordaje de los entornos físicos, las condiciones sociales especiales que favorecen el acaecimiento de hechos violentos y los aspectos comunitarios, relacionados con la convivencia pacífica y armoniosa.

El escenario transfronterizo de la problemática de la violencia en Centroamérica, es una oportunidad para la cooperación de los gobiernos locales en el plano regional, lo que obliga a estados y municipios a plantear estándares regionales que armonicen el trabajo directo en materia de prevención de la violencia en dicho escenario[5].

[4] Desde una perspectiva técnica de modelo de coordinación directa entre Estado y poder local.
[5] Nos referimos a los municipios que confluyen en las fronteras de cada uno de los países de la región.

4. BIBLIOGRAFÍA

Basombrío Iglesias, C. (2012). "¿Qué hemos hecho? Reflexiones sobre respuestas y políticas públicas frente al incremento de la violencia delincuencial en América latina." Estados Unidos de Norteamérica: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Centro de Investigación para la Prevención de la Violencia, CIPREVI, y Comisión No Gubernamental de Derechos Humanos de El Salvador, CDHES (2011). "Diagnóstico de Políticas Públicas de Prevención del Delito en El Salvador". El Salvador: CIPREVI-CDHES.

Centro de Investigación para la Prevención de la Violencia, CIPREVI (2012). "Diagnóstico del Estado de Situación de los Modelos de Prevención de la Violencia en Honduras". Honduras: CIPREVI.

Centro de Estudios Internacionales de Nicaragua, CEI (2012). "Diagnóstico del Estado de la Situación de la Prevención de la Violencia en Nicaragua". Nicaragua: CEI.

Estado de Guatemala (2012). "Informe sobre la Implementación del Programa de Acción de las Naciones Unidas para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras". Guatemala.

Gómez Rojas, C. (2010). "Políticas Públicas de Convivencia y Seguridad Ciudadana". Colombia: Policía Nacional.

Junta Directiva 48 Cantones y Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado -ODHAG (2011). "Sondeo de Victimización en el municipio de Totonicapán". Guatemala: ODHAG.

Kjaerulf F. y Barahona R. (2010). "Preventing violence andreinforcing human security: a rights-based framework for top-down and bottom-up action". Estados Unidos de Norteamérica: National Institutes of Health.

Programa Estado de la Nación, "IV Informe Estado de la Región" (2011). Costa Rica.

Resolución 2002/13 del Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas -ONU (2002). Estados Unidos de Norteamérica, ONU.

Sistema de Integración Centroamericano, SICA (2011). Estrategia de Seguridad de Centroamérica. Guatemala: SICA.

Sistema de Integración Centroamericano, SICA, (2012). "Memoria de Ejecución del Programa de la Consulta Regional de la Carta de Centroamérica y República Dominicana de la Autonomía Municipal." El Salvador, Secretaría General SICA.

USAID El Salvador (2010). "Cómo Trabajar, de Forma Participativa, en la Prevención de la Violencia y la Delincuencia a Nivel Local." El Salvador: USAID.

Puedes acceder a la sección de los videos ingresando el siguiente link en tu navegador:
http://comunidadyprevencion.org/wp/?page_id=1809

ENFOQUES CULTURALES EN LA EXPLICACIÓN DEL DELITO A NIVEL LOCAL

Propuesta teórica para el estudio de la victimización en barrios de Santiago-Chile[1]

por Liliana Manzano Chávez [2]

INTRODUCCIÓN

La teoría de la desorganización social de Shaw y Mckay (1969) sostiene que en barrios pobres e inestables sus residentes no logran desarrollar habilidades para preservar el orden social y prevenir conductas de riesgo dentro del contexto local, lo que se explica en gran medida por la debilidad de las redes informales y la escasa participación de los vecinos en organizaciones locales. A consecuencia de ello, la victimización en estas áreas tiende a ser alta. Esta teoría ha sido largamente debatida y testeada, con diversos matices, en ciudades norteamericanas (ej. Kornhauser, 1978; Bursik, 1988; Sampson y Groves, 1989; Sampson et al, 1997; Kubrin y Weitzer, 2003a), pero solo en contadas ocasiones se ha evaluado en otros contextos (ej. Villarreal y Silva, 2006; Mazerolle et al, 2010). Una buena parte de los barrios pobres de las grandes urbes latinoamericanas, en cambio, se caracterizan por su estabilidad residencial, la densidad de las redes informales y los altos niveles históricos de participación social -basada en el origen muchas veces ilegal de estos asentamientos-, junto a altos niveles de criminalidad a nivel local (Villarreal y Silva, 2006; Lunecke y Ruiz, 2007; Manzano, 2009; Lunecke, 2012). Estos aspectos constituyen un desafío para esta teoría.

De acuerdo a Portes (1998) y Browning et al (2004), la presencia de lazos densos y frecuentes intercambios entre vecinos puede contrarrestar los esfuerzos de la comunidad por establecer control social, en contextos caracterizados por una fuerte exclusión social. Las obligaciones existentes entre residentes convencionales y delincuentes, y el temor a represalias inhiben las denuncias y el establecimiento de vínculos entre la policía y la comunidad (ej. Anderson, 1999; Arias, 2006; Lunecke, 2012). Sumado a lo anterior, una débil presencia de las agencias de persecución criminal y una generalizada desconfianza en estas instituciones de parte de los residentes reduce los incentivos para el desarrollo de acciones de prevención. Producto de ello, como Kirk y Papachristos (2011) afirman, aunque la mayor parte de los vecinos de estas áreas continúen creyendo en el valor de la ley, frecuentemente se ven obligados a recurrir a la violencia para sobrevivir en un medio hostil. Entonces, una respuesta cultural adaptativa emerge, dentro de la cual el cinismo legal es la principal característica (Sampson y Bartush, 1998). Según Kirk y Papachristos (2011) el cinismo legal puede tener un efecto directo en el aumento de la victimización violenta, y un efecto indirecto a través de la disminución del control informal. Cuando los ciudadanos no confían en la policía o en sus vecinos, ellos tienden a resolver sus conflictos por sus propios medios, inhibiendo las acciones preventivas apegadas a las normas y, por consecuencia, aumentando la victimización violenta. En el caso de la victimización contra la propiedad, en cambio, es más probable que los ciudadanos soliciten la ayuda policial porque ellos se sienten menos capacitados para enfrentar este tipo de delitos donde el victimario es comúnmente una persona desconocida.

1. ENFOQUES CULTURALES TRADICIONALES

Según Kirk y Papachristos (2011) y Kubrin y Weitzer (2003b) la mayoría de los estudios criminológicos con enfoques culturales se basan en la teoría de la desviación social, en ella se explican los altos niveles de violencia en ciertos territorios como un producto de la subcultura de clase baja cuyos principios suelen entrar en conflicto con los valores dominantes (ej. Park et al, 1925; Sellin 1938; Cohen 1955). Sellin (1938) y Cohen (1955) conciben la cultura como un conjunto de creencias, valores y costumbres que se transmiten a través de la pertenencia a determinados grupos sociales. Como resultado de procesos de urbanización, las sociedades se van diferenciando internamente en diversos grupos normativos o "subculturas", cada uno de los cuales puede regular la conducta de una persona en formas divergentes, lo que deriva en un conflicto de normas (Sellin, 1938). Como argumentó

[1] El presente artículo expone parte de la propuesta teórica desarrollada en el proyecto de tesis para acceder al grado de doctor, titulado: "Victimización contra las personas y contra la propiedad en barrios desaventajados de Santiago: Test de un modelo extendido de los enfoques de desorganización social y culturales."

[2] Liliana Manzano es PhD © en Política Social de la Universidad de Edimburgo, Master en Métodos de Investigación Social de la Universidad London School of Economics and Political Science, Magíster en Gestión y Políticas Públicas en la Universidad de Chile y Socióloga de la misma casa de estudios.

Sellin (1938), el "conflicto cultural" se hace más patente cuando las normas de un grupo entran en contacto con las de otro, derivando en problemas de adaptación tales como la delincuencia.

Park et al (1925) y Sellin (1938) sostenían que el conflicto cultural, en las urbes norteamericanas de principios de siglo XX, estaba agravado por la influencia de la desorganización social. En zonas caracterizadas por pocas oportunidades de empleo, baja calidad de servicios públicos y grupos transicionales, la eficacia de las agencias de control social estaba erosionada (Park et al, 1925; Sellin 1938). Como afirmaron Shaw y McKay (1969), los niños que vivían en esas áreas estaban expuestos a valores y formas de vida contradictorias, mientras que los niños de clase media y clase alta se exponían a valores convencionales y consistentes. Así, los niños aprendían a convertirse en delincuentes al relacionarse con aquellos que compartían una "subcultura de delincuencia"[3] (Shaw y McKay, 1969; Cohen, 1955). En las zonas desfavorecidas, estos valores divergentes tienden a ser apoyados y transmitidos de una generación a las siguientes, porque los residentes están dominados por necesidades inmediatas y falta de oportunidades (Park et al, 1925; Sellin, 1938; Cohen, 1955). Por consiguiente, la delincuencia tiende a persistir en estas comunidades a pesar de que algunas condiciones sociales cambien (Shaw y McKay, 1969).

Los modelos de transmisión cultural tradicionales comparten algunas ideas con la teoría de la anomia de Merton (1938). Merton sostenía que cuando "el individuo asimila el énfasis cultural en el éxito económico sin internalizar las normas prescritas moralmente (...), aparecen formas ilegítimas de ajuste al orden social" (1938: 678, traducción propia). Del mismo modo, Shaw y McKay (1969) y Cohen (1955) señalan que en la cultura occidental el estatus es determinado principalmente por los logros económicos, pero para personas que viven en áreas de escasos recursos responder a esta exigencia cultural a través de medios legítimos es con frecuencia difícil. Aunque Merton y sus seguidores asumen que los factores económicos obligan a los individuos a cometer delitos adquisitivos (motivación individual materialista), los seguidores de las ideas de Shaw y McKay, en cambio, sostienen que la pobreza inhibe la capacidad de la comunidad para mantener controles sociales efectivos, pero no constituye en sí misma una motivación (Sampson y Wilson, 1995). El delito puede emerger, entonces, como una respuesta adaptativa pero con diversas motivaciones. Es decir, la teoría de la desorganización destaca la cultura de la pobreza como un factor estructural que influye en la delincuencia a nivel comunitario (Sampson y Wilson, 1995).

En resumen, al entender la cultura como un epifenómeno de las condiciones estructurales, las teorías culturales tradicionales le restan valor a la potencial contribución que los mecanismos culturales podrían tener en la explicación del delito (Small, 2002; Kirk y Papachristos, 2011). Más aún, la explicación del delito como resultado de una "cultura de pobreza" ha sido desacreditada por la investigación empírica (Small, 2002; Kirk y Papachristos, 2011). Esta es una de las razones de por qué los factores culturales se han descuidado en la mayoría de los estudios de desorganización social, a pesar de que la teoría original de Shaw y McKay examinaba esos factores (Kornhauser, 1978; Kubrin y Weitzer, 2003b). Según Kirk y Papachristos (2011), los miembros de todas las clases suelen compartir opiniones similares sobre el delito y sus consecuencias. Aun cuando algunos barrios están aislados, la mayoría de sus residentes igualmente comparten los valores convencionales (Wilson, 1997; Anderson, 1999). Matza y Skyes (1961) observaron que los infractores juveniles comúnmente adhieren a ciertos valores dominantes[4], pero como realizan actividades contrarias a las normas sociales deben recurrir a "técnicas de neutralización" para evitar sentir vergüenza o culpa, haciendo que las normas sean inefectivas en la práctica.

Proponiendo un nuevo enfoque cultural, el

2. ENFOQUES CULTURALES CONTEMPORÁNEOS: LEGITIMIDAD POLICIAL Y CINISMO LEGAL

estudio etnográfico de Elijah Anderson (1999), The Code of the Street (El código de la calle), realizó una contribución importante en la comprensión de la violencia en zonas de gueto. Aunque Anderson (1999) considera que las condiciones socioeconómicas estructurales son la causa principal de la emergencia del "código de la calle", no lo concibe como un simple conjunto de valores. Según

[3] La subcultura de la delincuencia se caracteriza por su polaridad negativa hacia las normas convencionales, su legitimación de la agresión y su hostilidad "irracional" a todos los que son diferentes a los pares de la banda. Las bandas juveniles cometen delitos contra la propiedad y actividades riesgosas como el vandalismo y uso de drogas, principalmente como búsqueda de reconocimiento (Cohen, 1955).

[4] Matza y Skyes (1961) afirmaron que la mayoría de los delincuentes juveniles sostienen valores como la búsqueda de aventuras riesgosas, un deseo de consumo conspicuo y la aceptación de la agresividad como prueba de masculinidad, las cuales son creencias comunes en muchas sociedades contemporáneas.

Anderson (1999), el código de la calle consiste en un conjunto de principios y reglas informales dirigidos a la búsqueda de respeto, donde la violencia es vista como un mecanismo de estatus que ayuda a evitar la victimización. El código es una adaptación cultural frente a una sensación de inseguridad y de desconfianza profunda en la policía y en el sistema judicial (Anderson, 1999; Kirk y Papachristos, 2011).

Anderson (1999) observó que en los guetos de Filadelfia (Estados Unidos) la mayoría de los residentes viven orientados por sus necesidades básicas: sobreviven gracias a los beneficios sociales o a la complementariedad entre dos o más empleos de bajos ingresos. Estos vecinos coexisten e interactúan con delincuentes que mantienen el código para ganar estatus y vivir de los negocios de la calle, como el tráfico de drogas. En este contexto de falta de empleos, servicios públicos limitados, discriminación y tráfico de drogas, los residentes tienden a sentir que el sistema es injusto, la ley es inviable y las instituciones de control formal son incapaces de ofrecer seguridad personal y social. Así, los residentes 'decentes' o respetuosos de la ley reconocen que en algunas circunstancias deben pasar del código dominante al código de la calle para poder sobrevivir en un contexto adverso (Anderson, 1999: 23).

En los barrios donde el cumplimiento de la ley es débil y el "código de la calle" domina la vida pública, el riesgo de victimización tiende a ser alto, particularmente para los jóvenes. Como afirmó Anderson (1999), en esos contextos la existencia de redes extendidas permite que los vecinos se cuiden unos a otros e intercedan en su favor, usando amenazas creíbles de violencia. Concretamente, el código ofrece un tipo de organización social y disminuye la probabilidad de violencia aleatoria. Más allá de eso, en barrios con altos niveles de crimen organizado, las pandillas tienden a proteger sus comunidades del delito común en un esfuerzo por evitar la presencia de la policía, y a través del ejercicio de este tipo de "control informal" adquieren legitimidad y apoyo social (McIliwaine y Moser, 2001; Arias, 2006).

Al igual que Anderson (1999), diversos estudios etnográficos han demostrado que en los barrios desfavorecidos pueden convivir diversas culturas, algunas de las cuales pueden ser no-normativas, como afirman Browning et al (2004). En otras palabras, "los lazos sociales pueden ayudar o impedir la organización social, dependiendo de los actores involucrados y sus intereses" (Kubrin y Weitzer, 2003a: 376, traducción propia). Sin embargo, Browning et al (2004) sostienen que la mayoría de estos estudios siguen respaldando la idea de que las actividades delictuales se diseminan más fácilmente en contextos donde la mayoría de la gente expresa "tolerancia hacia la desviación". Por el contrario, Sampson y Bartusch (1998) y Kirk y Papachristos (2011) demostraron que la mayoría de los residentes de barrios desfavorecidos cree en las normas dominantes y no tolera la violencia.

Con el fin de destacar la real contribución que los enfoques culturales pueden tener en la explicación del delito, Small (2002) y Kirk y Papachristos (2011) proponen reemplazar la definición tradicional de cultura como "valores y normas" por recientes concepciones sociológicas de cultura como "repertorio" o conjunto de hábitos, habilidades y estilos de vida a partir de las cuales la gente construye sus estrategias de acción. Estas concepciones se inspiran en el concepto de marco cultural propuesto por Goffman (1974). Para Goffman (1974), el marco cultural ofrece un esquema interpretativo a través del cual las personas asignan significados a situaciones y contextos y eligen cursos de acción. Small (2002) argumenta que los marcos culturales del barrio son un conjunto de categorías mediante de las cuales la gente interpreta y valora su lugar de residencia (casas, calles, parques, instituciones, etc.). Estas categorías se manifiestan por medio de narrativas colectivas, que dan sentido a la vida de cada sujeto dentro de la historia del barrio (Small, 2002). Los marcos culturales afectan directamente al grado en que los residentes participan en organizaciones locales e intervienen en problemas comunes (Small, 2002; Kirk y Papachristos, 2011).

Como ilustración, Small (2002) demostró que las diferencias en los procesos de socialización y participación social experimentadas por la primera y segunda generación de residentes de la "Villa Victoria" (Boston, Estados Unidos) podrían explicar sus marcos culturales divergentes. Para la primera generación, el barrio simbolizaba la victoria sobre la adversidad (migración, adaptación cultural, resistencia al desplazamiento) y una oportunidad para construir una comunidad con mejor calidad de vida. En cambio, para la segunda generación el barrio representaba una de las zonas más pobres de la ciudad, físicamente deteriorada y con serios problemas sociales (uso de drogas, tráfico, pandillas y otros). Como señaló Small (2002), aunque ninguna narrativa representa una descripción completa de la realidad, cada una tiene un impacto diferente en el nivel de la participación de los vecinos. De hecho, esas diferencias no pueden entenderse como una simple reacción a las condiciones estructurales.

Kearns y Parkinson (2001) sostienen que la gente pobre con frecuencia desarrolla un sentimiento de estar "atrapado" en el lugar donde vive: no pudieron escoger su barrio y reconocen que a otras personas no les gustaría vivir ahí. Esta situación crea un

marco cultural negativo que es moldeado por el débil apego comunitario y por las experiencias de discriminación de los residentes (Kearns y Parkinson, 2001). Cuando esta percepción de desesperanza se ve confirmada por negativas experiencias de los vecinos con la policía o la justicia, tiende a cristalizarse en una orientación cultural llamada "cinismo legal" por Sampson y Bartusch (1998). Aunque la gente que vive en áreas aisladas todavía cree en la esencia de la ley, las reglas de la sociedad general ya no son vinculantes para ellos y así emerge un estado de falta de normas o cinismo legal (Sampson y Bartusch, 1998).

Kirk y Papachristos (2011) conciben el cinismo legal como un marco cultural a través del cual los individuos evalúan el funcionamiento de la ley y sus agentes (policía, justicia y prisión). Cuando en algunas comunidades la ley y sus agentes son considerados inaccesibles o ineficientes para garantizar la seguridad pública, sus residentes no se sienten obligados a cumplir la ley y son alentados a buscar sus propios medios para solucionar los conflictos locales (Kirk y Papachristos, 2011). Kirk y Papachristos (2011) van más allá de la definición de Sampson y Bartush (1998) y afirman que después de emergido el cinismo legal por causas estructurales, éste se difunde y consolida a través de las interacciones sociales. Por consiguiente, una vez que esta orientación cultural se transforma en parte del sentido común de una comunidad, empieza a influir en la delincuencia local independientemente de las condiciones estructurales que la produjeron originalmente (Kirk y Papachristos, 2011). De acuerdo a los autores, el cinismo legal es causado principalmente por dos fuentes: i) las condiciones estructurales del barrio y ii) las prácticas policiales en el barrio. Además de éstas, en base al estudio de Small (2002), hemos incorporado los sentimientos de los residentes hacia el barrio y la participación social como una tercera fuente de legal cinismo.

- i) Las condiciones estructurales del barrio: Sampson y Bartusch (1998) observaron que aunque las desventajas sociales influían en el descontento con la policía y el cinismo legal, la inestabilidad residencial y la concentración de inmigrantes no presentaron efecto alguno. Ellos concluyeron que "aquellos más expuestos a la segregación generalizada y a la subyugación económica se vuelven cínicos respecto de la naturaleza humana y del sistema judicial, incluso aunque personalmente condenen los actos de desviación y la violencia (…)" (Sampson y Bartusch 1998: 801, traducción propia). Del mismo modo, Wilson (1997) y Anderson (1999) describieron cómo después de un rápido proceso de desindustrialización entre las décadas de los '70s y '80s, un amplio número de habitantes de los barrios pobres sufrieron la pérdida de sus puestos de trabajo y su falta de calificación les impidió ajustarse a la nueva economía. Esta población desfavorecida se sintió frustrada y alienada de las instituciones sociales al percibir, al mismo tiempo, notables niveles de prosperidad económica en la sociedad estadounidense (Wilson, 1997; Anderson, 1999). Este contexto dio paso a la emergencia de marcos culturales adaptativos como el "código de la calle" o el "cinismo legal". Como sostiene Anderson (1999), aunque las personas 'decentes' se esforzaban por ser parte de la cultura general, en ocasiones se veían obligados a recurrir a formas ilegales de subsistencia. Asimismo, en la medida que la vida en las poblaciones se volvió peligrosa, las personas respetuosas de la ley se veían forzadas a entender el código de la calle y a recurrir a él para garantizar su seguridad y la de su familia (Anderson, 1999).

- ii) Legitimidad policial y relaciones entre la policía y la comunidad: Kirk y Papachristos (2011) argumentan que el cinismo legal emerge cuando la mayoría de la gente cree en la ley pero no confía en las agencias de persecución penal porque no son eficaces en el control del delito. Como apuntan Kubrin y Weitzer (2003b), diversos estudios han demostrado que en áreas pobres los servicios policiales negligentes pueden fomentar la alienación de la comunidad respecto a la policía. Por ejemplo, Skogan (1994) mostró que en el Reino Unido la calidad del servicio policial que la gente recibe está asociado a sus orígenes raciales: Los asiáticos y afro-caribeños informaron recibir un mal servicio, tener que esperar mucho tiempo y en algunos casos ser objeto de tratamiento irrespetuoso. Como resultado de ello, esos grupos se mostraron menos dispuestos a denunciar los delitos. Sampson y Bartush (1998) demostraron que los residentes de áreas desfavorecidas tenían más probabilidad que los residentes de clase media y alta de quejarse de que los oficiales de policía no estaban interesados en los asuntos locales y respondían mal a las víctimas del delito. Klinger (1997) sostuvo que la policía a menudo percibía a las víctimas de delitos de barrios pobres como "personas que merecían ser victimizadas". Los policías creían que su historia como delincuentes o sus estilos de vida explicaban la mayoría de los delitos y por esa razón respondían a las llamadas de estas áreas con menos celeridad (Klinger, 1997).

Aunque algunos estudios han demostrado que la satisfacción de la comunidad con la efectividad policial explica en gran parte por qué los residentes deciden llamar a la policía para denunciar un delito (por ej. Skogan, 1994; Sampson y Bartush, 1998; Vélez, 2001; Silver y Miller, 2004), Bradford y Jackson (2010) observaron que la confianza

general en la policía se explica mayormente por la valoración de la equidad policial y su alineamiento con las prioridades de la comunidad. Bradford y Jackson (2010) también detectaron que los grupos marginales son igualmente sensibles a la equidad que los grupos más integrados. En relación al tratamiento policial adecuado, Skogan (1994) mostró que los adolescentes y las minorías en el Reino Unido tenían mayor probabilidad de sentirse insatisfechos con la policía, acusando agresividad en el trato. Kane (2005) argumentó que la legitimidad policial a menudo se ve comprometida por la mala conducta policial (corrupción, violencia, delitos asociados a drogas, etc.) y el exceso o insuficiencia de la actividad policial. A su vez, el aumento de la mala conducta policial y el abuso en la aplicación de la ley lleva a un aumento de los delitos violentos en áreas pobres, asociación que no se observa en áreas ricas.

En la misma línea, Sunshine y Tyler (2003) encontraron que el cumplimiento de la ley y la disposición a cooperar con la policía depende principalmente de la legitimidad policial percibida por los ciudadanos. También argumentaron que la gente comúnmente no juzga a la policía por su desempeño u otro concepto instrumental. Su visión y reacciones frente a la policía están relacionadas más bien con valores sociales básicos, tales como la legitimidad (Sunshine y Tyler, 2003). La visión de la policía como institución legítima es, a su vez, moldeada por las experiencias de la comunidad en la recepción de servicios policiales equitativos y ajustados a procedimiento. Como sostienen los autores, un sistema de justicia ejecutado de acuerdo al debido proceso ofrece ventajas notables para la policía en términos de gobernanza. Aunque las fluctuaciones del delito suelen depender de factores ajenos al control policial, la justicia procedimental depende principalmente de la conducta de los mismos policías (Sunshine y Tyler, 2003). Además, los autores demostraron que el impacto de la legitimidad de la policía es similar en diferentes grupos étnicos y sociales.

- iii) Sentimientos hacia el barrio y la participación comunitaria: Como afirma Small (2002), en un barrio determinado el marco cultural compartido por sus habitantes se ve afectado por la historia específica vivida por ellos, y esas orientaciones también anidan en las condiciones estructurales. Concretamente, las condiciones estructurales limitan la capacidad de la comunidad para organizarse y ejercer el control informal (Small 2002). A su vez, las percepciones y actitudes hacia el barrio pueden influir en la disposición de los residentes a involucrarse en asuntos locales y su confianza/desconfianza en las agencias de control social, lo que puede derivar en la emergencia de actitudes cínicas hacia la ley. De esta forma, Small (2002) destaca una definición cognitiva de cultura, en vez de una normativa, y subraya el papel de la 'agencia humana' o actuación de los sujetos en la elección de determinados cursos de acción en relación al lugar en que viven.

3. LOS EFECTOS DEL "CINISMO LEGAL" EN LA VICTIMIZACIÓN A NIVEL LOCAL

Como señalan Kirk y Papachristos (2011), el cinismo legal emerge principalmente como una visión personal que deriva de experiencias directas con la policía y el sistema de justicia. Sin embargo, se transforma en parte del marco cultural del barrio cuando los residentes comparten sus experiencias e interpretaciones sobre la ley y sus agentes con sus vecinos (Kirk y Papachristos, 2011). A consecuencia de estas interacciones, el cinismo legal adquiere el dinamismo y el carácter colectivo que define toda orientación cultural (Small, 2002). El marco cultural resultante puede, a su vez, influir en las acciones individuales y colectivas. Cuando el cinismo legal se transforma en un rasgo central de la cultura del barrio puede tener consecuencias directas sobre los residentes, reduciendo sus alternativas para resolver riesgos personales y/o colectivos (Kirk y Papachristos, 2011). Así, por ejemplo, cuando un vecino se ve enfrentado con la amenaza de victimización, si él/ella no confía en la respuesta policial preferirá cambiar sus rutinas, buscar protección de los vecinos o responder con violencia (portar un arma) en lugar de llamar a la policía. Anderson (1999) argumenta que debido a que la gente en los guetos no confía en la policía, prefiere estar preparada para tomar medidas extraordinarias para defenderse a sí misma o a su familia.

En su estudio cuantitativo, Kirk y Papachristos (2011) observaron que las percepciones a nivel individual del cinismo legal variaban como función de las condiciones del barrio. También se percataron que las tasas de homicidios del barrio no estaban relacionadas con la tolerancia de los residentes hacia la desviación, pero sí con la percepción de cinismo legal. Cuando la ley es percibida como no disponible para proporcionar niveles satisfactorios de seguridad, irrumpe un marco cultural que reduce

las alternativas para resolver amenazas, y empuja a los individuos a generar sus propias soluciones (incluidas las medidas violentas) (Kirk y Papachristos, 2011; Kubrin y Weitzer, 2003b). Más aún, como revelan los hallazgos de Small (2002), Kubrin y Weitzer (2003b) y de Kirk y Papachristos (2011), los mecanismos culturales pueden ejercer un impacto más allá de las condiciones estructurales, jugando un rol más importante de lo que la investigación ecológica había sugerido anteriormente.

A través de un estudio cualitativo y cuantitativo, Anderson (1993) y Kubrin y Weitzer (2003b) respectivamente, también detectaron que los valores culturales son cruciales para entender las reacciones de la gente a los delitos violentos en los barrios pobres. Kubrin y Weitzer (2003b) demostraron que los residentes de áreas pobres con frecuencia evitan llamar a la policía para denunciar delitos violentos porque perciben que las personas asesinadas se merecían ese final (por ej. un delincuente habitual), o porque no tienen confianza en que la policía sea capaz de protegerlos. Anderson (1999) observó que la razón principal para evitar denunciar un hecho asociado al tráfico de drogas es el miedo a represalias, lo que implica una decisión racional en contextos peligrosos (Kubrin y Weitzer 2003b). Como afirma Anderson (1999), el vacío policial percibido en zonas con alta criminalidad obliga a los residentes a elegir entre un código de justicia abstracto y el "código de la calle" orientado hacia la sobrevivencia en los espacios públicos. A consecuencia de ello, el homicidio de represalia "cultural" y otras respuestas violentas se ven agravadas en este tipo de barrios (Kubrin y Weitzer, 2003b). Estos castigos violentos son considerados formas de control social para prevenir algunos tipos de delitos o desórdenes (Kubrin y Weitzer, 2003b).

Por último, cabe destacar que los hallazgos de los estudios de Vélez (2001), Carr (2003) y Kane (2005) respaldan la idea de que en los barrios excluidos el papel de las instituciones de control formal es particularmente importante. Si los residentes percibiesen que la policía es justa y está alineada con los intereses locales, estarían más dispuestos a denunciar delitos y cooperar durante el proceso de investigación (Bradford y Jackson, 2010), así como a intervenir en los problemas comunitarios (Vélez, 2001; Carr, 2003; Silver y Miller, 2004). En cambio, si los residentes no logran establecer lazos con la policía y están insatisfechos con su servicio, todo esfuerzo para desarrollar acciones conjuntas puede verse erosionado (Vélez, 2001; Kubrin y Witzer, 2003b). Los sentimientos de alienación con respecto a la policía y las autoridades tienden a reforzar las prescripciones del "código de la calle", en el cual las disputas locales se resuelven de manera informal y violenta (Anderson, 1999; Kubrin y Weitzer, 2003b; Kane, 2005). Por consiguiente, el cinismo de los residentes hacia las agencias de control social puede considerarse como un mecanismo cultural que vincula las desventajas estructurales a la ocurrencia de delitos violentos (Kubrin y Weitzer, 2003b; Kirk y Papachristos, 2011).

4. BIBLIOGRAFÍA

Anderson, E. (1999). *Code of the Street.* New York: W.W. Norton & Company.

Arias, E. D. (2006). The dynamics of criminal governance: Networks and social order in Rio de Janeiro. *Journal of Latin American Studies,* 38(02), 293–325.

Bursik, R. J. (1988). Social Disorganization and Theories of Crime and Delinquency: Problems and Prospects. *Criminology,* 26(4), 519–551.

Bradford, B. & Jackson, J. (2010). Different Things to Different People? The Meaning and Measurement of Trust and Confidence in Policing Across Diverse Social Groups in London (June 22, 2010). Retrieved from **http://ssrn.com/abstract=1628546** (October 2012).

Browning, C., Feinberg, S. & Dietz, R. (2004). The paradox of social organization: Networks, collective efficacy, and violent crime in urban neighborhoods. Social Forces, 83(2), 503–534. Retrieved from **http://sf.oxfordjournals.org/content/83/2/503.short**.

Carr, P. (2003). The New Parochialism: The Implications of the Beltway Case for Arguments Concerning Informal Social Control. *American Journal of Sociology,* 108(6), 1249–1291. Retrieved from **http://www.jstor.org/stable/10.1086/377517**.

Cohen, Albert (1955). *Delinquent boys: The culture of the Gang.* New York: Free Press.

Kane, R. (2005). Compromised police legitimacy as a predictor of violent crime in structurally disadvantaged communities. *Criminology,* 43(2), 469–498.

Kearns, A. & Parkinson M. (2001). "The Significance of Neighbourhood". *Urban Studies* 38 (12): 2103–2110.

Kirk, D. & Papachristos, A. V. (2011). Cultural mechanisms and the persistence of neighborhood violence. *American Journal of Sociology,* 116(4), 1190–1233.

Klinger, D. (1997). "Negotiating Order in Patrol Work: An Ecological Theory of Police Response to Deviance." *Criminology* 35:277-306.

Kubrin, C. E. & Weitzer, R. (2003a). New Directions in Social Disorganization Theory. *Journal Of Research In Crime And Delinquency,* 40(4), 374–402.

Kubrin, C. E. & Weitzer, R. (2003b). Retaliatory Homicide : Concentrated Disadvantage and Neighborhood Culture, 50(2), 157–180.

Kornhauser, R. (1978). *Social Sources of Delinquency*. Chicago: University of Chicago Press.

Lunecke, A. (2012). Violencia urbana, exclusión social y procesos de guetización: La trayectoria de la población Santa Adriana. Revista INVI, 27(74), 287–313.

Lunecke, A. y Ruiz, J. (2007). Capital social y violencia: Análisis para la intervención en barrios urbanos críticos. Seguridad y Violencia: Desafíos para la ciudadanía, 227 – 252.

Manzano, Liliana (2009). Violencia en Barrios Críticos. Explicaciones teóricas y estrategias de intervención basadas en el papel de la comunidad. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile, Santiago: RIL editores – CESC.

Matza, D. & Sykes, G. (1961). Juvenile delinquency and subterranean values. American Sociological Review, 26(5), 712–719.

Mazerolle, L., Wickes, R. & McBroom, J. (2010). Community variations in violence: The role of social ties and collective efficacy in comparative context. *Journal of Research in Crime and Delinquency,* 47(1), 3.

McIlwaine, C. & Moser, C. O. N. (2001). Violence and social capital in urban poor communities: perspectives from Colombia and Guatemala. *Journal of International Development,* 13(7), 965–984.

Merton, R. K. (1938). Social structure and anomie. *American sociological review,* 3(5), 672–682.

Park, R., Burgess, E. & McKenzie, R. (1925). *The City.* Chicago: The University Chicago Press.

Portes, A. (1998). Social capital: Its origins and applications in modern sociology. *Annual Review of Sociology*, 24(1998), 1–24.

Sampson, R. & Bartusch, D. (1998). Legal Cynicism and (Subcultural) Tolerance of Deviance: The Neighborhood Context of Racial Difference. *Law & Society Review,* 32(4), 777–804.

Sampson, R. & Groves, W. (1989). Community structure and crime: Testing social-disorganization theory. *American journal of Sociology,* 94(4), 774–802.

Sampson, R. & Wilson, W (1995). Toward a theory of race, crime and urban inequality. In John Hagan and Ruth Peterson (ed.). *Crime and Inequality.* Stanford, California (pp. 37-54).

Sampson, R., Raudenbush, S. & Earls, F. (1997). Neighborhoods and violent crime: A multilevel study of collective efficacy. Science, 277, 918–924.

Shaw, C. & McKay, H. (1969). *Juvenile Delinquency and Urban Areas.* Revised Edition. Chicago: The University Chicago Press and London.

Small, M. (2002). Culture, Cohorts, and Social Organization Theory: Understanding Local Participation in a Latino Housing Project. *American Journal of Sociology,* 108(1), 1–54.

Sellin, Thorsten (1938). *Culture Conflict and Crime.* New York: Social Science Research Council.

Silver, E., & Miller, L. (2004). Sources of Informal Social Control in Chicago Neighborhoods. *Criminology* 42, 551-583.

Skogan, Wesley G. (1994). Contacts between Police and Public: Findings from the 1992 British Crime Survey. Home Office Research Study N°134, 1-93.

Sunshine, J. & Tyler, T. (2003). The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing. Law & Society Review, 37(3), 513–548.

Velez, M. (2001). The Role of Public Social Control in Urban Neighboorhoods: A Multi-level Analysis of Victimization. *Criminology,* 39(4), 837–864.

Villarreal, A. & Silva, B. F. (2006). Social Cohesion, Criminal Victimization and Perceived Risk of Crime in Brazilian Neighborhoods. *Social Forces,* 84(3), 1725–1753.

Wilson, William J. (1997). When Works Disappears. The World of the New Urban Poor. New York: Alfred A. Knopf.

5. REFERENCIAS COMPLEMENTARIAS

Arriagada, C. y Morales, N. (2006). Ciudad y seguridad ciudadana en Chile: revisión del rol de la segregación sobre la exposición al delito en grandes urbes. *EURE* (Santiago), XXXII(97), 37–48.

Earls, F., Brooks-Gunn, J., Raudenbush, S. & Sampson, R. (1995). *Project on Human Development in Chicago Neighborhoods: Community Survey,* 1994-1995 (pp. 1–44).

Frühling, H. y Gallardo, R. (2012). Programas de seguridad dirigidos a barrios en la experiencia chilena reciente. *Revista INVI,* 27(74), 149–185.

Núñez, J., Tocornal, X. & Henríquez, P. (2012). Determinantes individuales y del entorno residencial en la percepción de seguridad en barrios del Gran Santiago, Chile. *Revista INVI, 27(74), 87–120.*

Olavarría, M., Tocornal, X., Manzano, L. y Fruhling, H. (2008). Crimen y Violencia Urbana. Aportes de la Ecología del delito al Diseño de Políticas Públicas. *Revista INVI,* 23(64), 19–59.

Raudenbush, S. & Sampson, R. (1999). Assessing direct and indirect effects in multilevel designs with latent variables. *Sociological Methods & Research,* 28(2), 123–153.

Sabatini, F., Cáceres, G. y Cerda, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción 1. Revista Eure, XXVIII(82), 21–42.

Tomarken, A. J. & Waller, N. G. (2005). Structural equation modelling: strengths, limitations, and misconceptions. *Annual review of clinical psychology,* 1, 31–65.

¿QUIÉN LA HACE EN AMÉRICA LATINA?

por Gino Costa[1] y Carlos Romero[2]

INTRODUCCIÓN

La gravedad del problema de violencia, delincuencia e inseguridad en el hemisferio se ha hecho más evidente desde 2008, con su identificación como el más importante en América Latina. Hasta entonces, el desempleo constituía la principal preocupación ciudadana. Según el Latinobarómetro, en los dos últimos años las dos terceras partes de los países latinoamericanos consideraron a la delincuencia como el problema principal. Esta percepción se ve corroborada por las altas tasas de homicidios y de victimización, y por la baja confianza que generan las instituciones policiales y judiciales. Esto da cuenta de la magnitud de los desafíos y de su importancia en las agendas regionales y nacionales.

Son múltiples las dimensiones e implicancias de la inseguridad. Obliga a los Estados, las empresas y las familias a incrementar sus gastos. El BID estima que su costo equivale al 5% del PBI de América Latina; una parte importante asociada a los gastos de salud, así como a las pérdidas por el daño emocional de las víctimas, su discapacidad y, eventualmente, su muerte. Afecta las relaciones entre las personas, al mellar la confianza entre éstas y su capacidad de trabajar conjuntamente. Este daño en la infraestructura social es más grave entre las comunidades más pobres, pues la violencia reduce las oportunidades y perpetúa la desigualdad. Además erosiona la confianza de las instituciones y puede afectar la fidelidad al régimen democrático. Contribuye a la adopción de esquemas penales fuertemente represivos y lesivos de las garantías individuales, a exigir de las autoridades resultados a cualquier costo, a la estigmatización de las minorías e, incluso, a la aceptación de castigos inhumanos. Por último, los altos niveles de violencia y delito en el hemisferio son en sí mismos un serio problema de derechos humanos, sea porque el Estado incumple su deber de garantizar el goce y disfrute de derechos y libertades, o porque los vulnera directamente a través, por ejemplo, del uso excesivo de la fuerza, el maltrato policial y las inhumanas condiciones carcelarias.

Así como la inseguridad afecta a los países de distinta manera, las políticas públicas para hacerle frente también difieren significativamente. No obstante, es posible identificar algunos desarrollos institucionales comunes. Entre los negativos se pueden mencionar el populismo penal, asociado a la crisis del sistema penitenciario y en algunos casos al uso de las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad ciudadana, así como la persistencia de la debilidad institucional y de la corrupción, la privatización de la seguridad y la subsistencia de violaciones a los derechos humanos. Entre los positivos, la creciente apuesta por la prevención en sus distintas formas, el involucramiento de los municipios, el inicial desarrollo de políticas públicas integrales y los dispares esfuerzos de reforma de las policías y de la justicia penal.

El éxito de los próximos años dependerá de la capacidad de nuestros países de potenciar los desarrollos positivos y neutralizar los negativos. Para contribuir a ello es preciso identificar quién la hace en América Latina, es decir, quiénes son los que hoy protagonizan las iniciativas, prácticas y experiencias que –aunque no hayan sido rigurosamente evaluadas– son consideradas las más valiosas, constituyendo referentes nacionales o regionales de buen hacer y que pueden ser replicadas, tanto por su impacto positivo en las políticas públicas como en la situación de seguridad ciudadana. Identifiquemos a algunos de estos protagonistas en el ámbito de la prevención, distinguiendo entre la situacional, la social, la comunitaria, la policial y la cultural. También se incluyen referencias relevantes en desarme y en rehabilitación y reinserción de infractores, una forma de prevención social terciaria.

[1] Abogado, Pontificia Universidad Católica del Perú y Ph. D. en Historia Contemporánea por la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Presidente de Ciudad Nuestra y consultor en seguridad pública. Ha sido Ministro del Interior, presidente del Instituto Nacional Penitenciario, defensor adjunto para los derechos humanos de la Defensoría del Pueblo y funcionario de las Naciones Unidas. Correo electrónico: ginocosta@ciudadnuestra.org.

[2] Abogado, Universidad de San Martín de Porres, Perú y egresado de la Maestría en Ciencias Penales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú Investigador en seguridad pública de Ciudad Nuestra. Ha sido secretario permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y defensor adjunto de la Defensoría del Policía del Ministerio del Interior, miembro de la Unidad de Investigaciones Especiales de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, y asesor del presidente del Instituto Nacional Penitenciario. Correo electrónico: cromero@ciudadnuestra.org.

1. PREVENCIÓN SITUACIONAL

La creciente conciencia de la influencia del medio ambiente urbano en la calidad de vida y las condiciones de seguridad ha llevado a los gobiernos a desarrollar ambiciosas políticas de prevención situacional, asociadas a sus políticas de vivienda, urbanismo y renovación de barrios. No siempre estos esfuerzos se hacen con la idea de prevenir el delito, aunque cada vez más se considera esta dimensión. Por lo menos tres experiencias municipales merecen ser mencionadas.

Uno, **Bogotá**, donde se rehabilitaron y construyeron cientos de veredas, alamedas y parques públicos, así como ciclovías, y se recuperó el Centro Histórico. También se construyeron bibliotecas metropolitanas en zonas populares. Más recientemente, ha desarrollado un programa de intervención en zonas críticas. Dos, **Medellín**, donde se promovieron intervenciones urbanas muy ambiciosas en las zonas más pobres y más violentas de la ciudad. Entre ellas destaca la construcción de un metrocable que comunica a la gente más humilde que vive en los cerros con el centro de la ciudad. Toda la intervención fue acompañada del mejoramiento de pistas y veredas, la incorporación de áreas verdes, un gran plan habitacional y una de las mejores bibliotecas de la ciudad. Hoy Medellín tiene un programa de urbanismo social para replicar este concepto en otras zonas. Tres, **Guayaquil**, que transformó la ribera del río Guayas en el gran Malecón 2000, ampliando la oferta de espacio público y generando seguridad y bienestar. Más recientemente, se han puesto en práctica intervenciones en zonas urbanas de alta concentración de violencia homicida que combinan formas de prevención situacional y social, con control policial y judicial.

Entre los proyectos nacionales más ambiciosos destacan el **Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadanía** (PRONASCI) de Brasil y **Limpiemos México,** que incorporan componentes de prevención situacional dentro de una estrategia integral, así como **Quiero mi Barrio** en Chile. Muchos de estos programas conjugan intervenciones en el espacio público con formas de prevención social y comunitaria, y con acciones de control, porque ocurren en barrios degradados donde la criminalidad es muy extendida. En estas intervenciones no puede dejarse de considerar el creciente uso de nuevas tecnologías, tales como las cámaras de video-vigilancia.

PRONASCI

Fuente: http://ed-kikuchi.blogspot.com/

DISEÑO DE PLAZAS DEL PROGRAMA QUIERO MI BARRIO

Fuente: http://michell.cl

2. PREVENCIÓN SOCIAL

ABRIENDO ESPACIOS

Fuente: http://portal.unesco.org

El programa de prevención social que probablemente ha tenido mayor impacto en los últimos años es **Fica Vivo,** desarrollado en 2002 para reducir los homicidios entre la población joven de las favelas de Belo Horizonte, combinando control del delito y programas sociales. En 2006 el Banco Mundial lo consideró como el más exitoso entre varios programas de prevención y control de la criminalidad en Brasil, lo que ha llevado a su réplica en otras ciudades del país.

Otras intervenciones exitosas con jóvenes en riesgo también se caracterizan por ofrecer un abanico de oportunidades para su desarrollo personal e integración social, que incluyen deporte, recreación, cultura, educación, capacitación laboral y trabajo. Entre éstas destacan el **Polígono Industrial Don Bosco**, establecido en San Salvador en 1988; la Asociación Martin Luther King, constituida a mediados de los noventa en El Agustino, Lima y Luta Pela Paz, desarrollado en 2000 por Viva Río. Uno de los programas municipales más ambiciosos de inserción a la vida civil de jóvenes vinculados a la violencia es Paz y Reconciliación, llevado a cabo desde 2004 por la Alcaldía Mayor de Medellín, que ha atendido alrededor de 6 mil desmovilizados de los grupos paramilitares y guerrilleros.

Para lograr una mayor focalización, Chile está desarrollando dos proyectos paradigmáticos: **Vida Nueva**, que busca evitar el inicio de carreras delictivas en menores de 14 años, ofreciendo intervenciones psicosociales y psiquiátricas, tratamiento de adicciones y reinserción educativa a quienes entran por primera vez en conflicto con la ley penal; y **Abriendo Caminos**, que pretende proteger a los hijos de privados de libertad que viven en territorios conflictivos y sin acceso a la oferta social pública.

Menos focalizados, dos programas merecen ser destacados. **Abriendo Espacios** de la UNESCO, que se inició en Río de Janeiro y Pernambuco en 2000, y luego fue asumido por el gobierno federal. Consiste en la apertura de escuelas los fines de semana para que los jóvenes hagan deporte y otras actividades recreativas y culturales bajo la supervisión de profesores capacitados. **Projóvenes**, financiado por la Unión Europea, es un programa de renovación urbana y construcción de espacios públicos, especialmente deportivos, en barrios degradados y violentos del Gran San Salvador. A pesar de su proximidad con el triángulo norte centroamericano, **Nicaragua** ha controlado las pandillas gracias a una estrategia preventiva que, lejos de recurrir a la mano dura, optó por la pacificación de los grupos juveniles enfrentados y su reinserción en el sistema educativo, así como su formación técnica, el tratamiento de adicciones, el desarrollo de microempresas y la superación del machismo.

LUTA PELA PAZ

Fuente: http://www.gettyimages.es

POLÍGONO INDUSTRIAL DON BOSCO

Fuente: http:// www.iadb.orgidbamericaindex.cfmthisid=4510

3. PREVENCIÓN COMUNITARIA

Dos son las formas de prevención comunitaria que han tenido un mayor desarrollo en la región, las promovidas por las policías y por los gobiernos locales. Ejemplos de la primera son las **Juntas Vecinales** en el Perú, que constituyen organizaciones no armadas que colaboran como una red social de apoyo y eventualmente acompañan a los efectivos policiales en labores de patrullaje. Algunas disponen de alarmas comunales y de celulares interconectados con las comisarías. La Policía Nacional de Colombia trabaja de manera similar con los **Frentes de Seguridad Local**.

El creciente protagonismo de los municipios ha tenido un efecto democratizador en las políticas de seguridad, por cuanto ha contribuido a promover la participación ciudadana a través de distintos mecanismos. Primero, los que recogen sus preocupaciones mediante foros, cabildos y asambleas vecinales. Segundo, los centros de información que reciben comunicaciones telefónicas y virtuales. Tercero, los presupuestos participativos. Cuarto, las instancias de coordinación interinstitucional, como las **Mesas Locales para la Convivencia y Seguridad Ciudadana** puestas en marcha en 2006 en Uruguay y los **Comités de Seguridad Ciudadana** en el Perú, implementados desde 2003.

COMITÉS DE SEGURIDAD CIUDADANA, PERÚ

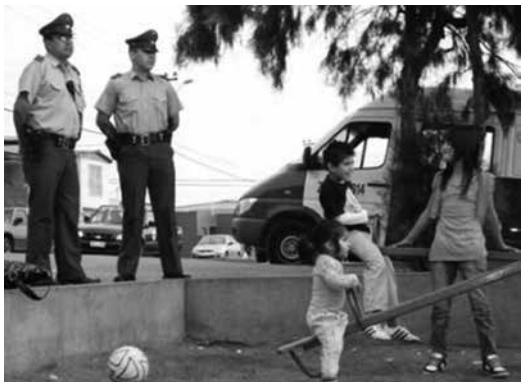
Fuente: http://conasec.mininter.gob.penotas.phpid=75

4. PREVENCIÓN POLICIAL

La policial es la modalidad más antigua de prevención. Los esfuerzos más recientes, como el policiamiento comunitario y el orientado a la solución de problemas, se enmarcan en procesos de descentralización policial y tienen por objeto adecuar la institución al enfoque local de la seguridad ciudadana. Esto entraña una presencia permanente de los efectivos en el territorio, para asegurar el estrecho contacto con el ciudadano y el conocimiento de sus problemas. Aunque no está empíricamente demostrado que estos modelos reducen la victimización, sí lo está que disminuyen el temor y mejoran la confianza en las policías.

La **Policía Militar de Sao Paulo** adoptó el modelo comunitario en 1997, inspirado en las prácticas anglosajonas y japonesa. Dos son los principales componentes de la intervención: las bases y los consejos comunitarios. Otro esfuerzo para focalizar el despliegue policial es el **Plan Cuadrante de Carabineros de Chile**, iniciado en 1998. El plan

PLAN CUADRANTE DE CARABINEROS



Fuente: http://www.ultimahora.cl

estableció una división del territorio en función de variables demográficas, socioeconómicas y delictuales, a efectos de fortalecer la vigilancia policial y otorgar responsabilidades claras a los carabineros en el territorio. Aunque más acotada, también es digna de mencionar la experiencia comunitaria de la **Policía Nacional de Uruguay** en el departamento de Canelones.

Dos experiencias más recientes son las **Unidades de Policía Pacificadora de Río de Janeiro** y el **Plan de Vigilancia por Cuadrantes de Colombia**. La primera se comenzó a poner en práctica en 2008 en favelas recuperadas de las bandas criminales. La segunda se adoptó en 2010 con el objeto de atender el creciente problema de inseguridad urbana con una organización del trabajo policial, tanto preventivo como de investigación y de inteligencia, articulada alrededor del cuadrante. En ambas experiencias la presencia policial está concebida para ser acompañada por la de otros servicios públicos.

Una variante de la prevención policial es la que han comenzado a ejercer los municipios. Dos son los principales modelos. El primero, las **Guardias Municipales de Brasil**, cuyo origen centenario se encuentra en las policías locales encargadas del cuidado del patrimonio municipal. A partir de la Constitución de 1988 se transformaron en servicios armados de prevención del delito. El segundo, los **Serenazgos Peruanos**, servicios no armados de vigilancia y patrullaje, de atención de llamadas del público y de auxilio en emergencias o accidentes de tránsito. En ambos casos la relación con las policías no es fácil. Servicios similares a los serenazgos han surgido en algunas comunas de Santiago de Chile y en Rosario, Argentina.

PLAN DE VIGILANCIA POR CUADRANTE, COLOMBIA

Fuente: http://www.ultimahora.cl

Fuente: http://www.excelsio.net

5. PREVENCIÓN CULTURAL

La prevención cultural es un fenómeno relativamente nuevo y constituye un aporte de Antanas Mockus, dos veces alcalde de Bogotá. Según él, si todos cumplieran la ley, la convivencia sería pacífica; no lo hacemos, porque existen patrones culturales reñidos con ella. Se trata, pues, de construir nuevos patrones de conducta –**la cultura ciudadana**–, que sean concordantes con las leyes y que contribuyan a su respeto. Esto puede ser de gran utilidad para cambiar arraigadas actitudes asociadas a fenómenos de violencia.

6. DESARME

Las armas de fuego contribuyen a hacer más letal la violencia. En América Latina una parte muy elevada de las muertes violentas son con armas de fuego. Por tal razón, los esfuerzos para reducir su posesión y uso son un componente central de las políticas de seguridad ciudadana preventivas. Tres experiencias de este tipo merecen especial atención.

DESARME EN MÉXICO

Fuente: http://www.eluniversal.com.mx

Uno, la de **Brasil**, que en 2003 adoptó el Estatuto de Desarme para fortalecer los controles sobre las armas de fuego, que fue acompañado de una campaña de desarme voluntario, que recogió casi 500 mil armas entre los años 2004 y 2009, equivalentes al 11%-13% del stock total registrado. Gracias al Estatuto se incrementó el número de armas registradas y la regularización de permisos. Viva Rio y Sou da Paz jugaron un papel protagónico en el proceso.

Dos, la de **Argentina**, que implementó entre 2007 y 2008 un programa de entrega voluntaria que permitió recoger más de 100 mil armas, entre el 5%-7% del stock nacional estimado. La Red Argentina para el Desarme jugó un rol decisivo.

Tres, de alcance más limitado, la experiencia de **El Salvador**, que implementó el proyecto Municipios Libres de Armas en San Martín e Ilopango, con el apoyo del PNUD. Más que un proyecto de desarme, se trató de una veda para el porte de armas de fuego en espacios públicos. Los buenos resultados llevaron a que otros municipios adoptaran medidas similares, especialmente durante fiestas patronales y feriados largos.

DESARME EN ARGENTINA

Fuente: http://www.jus.gob.ar

Fuente: http://www.eldiario.com.ar

7. REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL

Los problemas del sistema penitenciario en la región son de tal magnitud que son pocas las luces que arroja. El nuevo modelo penitenciario de **República Dominicana** es quizá el más importante. Se inició en 2003 como una suerte de apéndice del sistema tradicional y, en la actualidad, alberga al 25% de la población penal privada de libertad, ubicado en 13 de los 40 recintos penitenciarios. Mientras que el antiguo sistema tiene 17 900 internos con una capacidad de albergue tres veces menor, el nuevo tiene solo 4500 internos sin sobrepoblación alguna. El signo distintivo del nuevo modelo es que no hay interno ocioso, todos deben estudiar y trabajar. En promedio ganan 100 dólares a la semana y están sometidos a un estricto régimen disciplinario y a un cuidadoso seguimiento por parte de los profesionales del tratamiento. En el nuevo modelo no hay drogas, alcohol ni teléfonos celulares para comunicarse con el exterior. La tasa de reincidencia alcanza el 2.7%. Hay amplio consenso sobre los méritos del nuevo modelo, aunque existen razones para la cautela, principalmente porque el costo de mantenerlo, y más aún de ampliarlo, es muy caro.

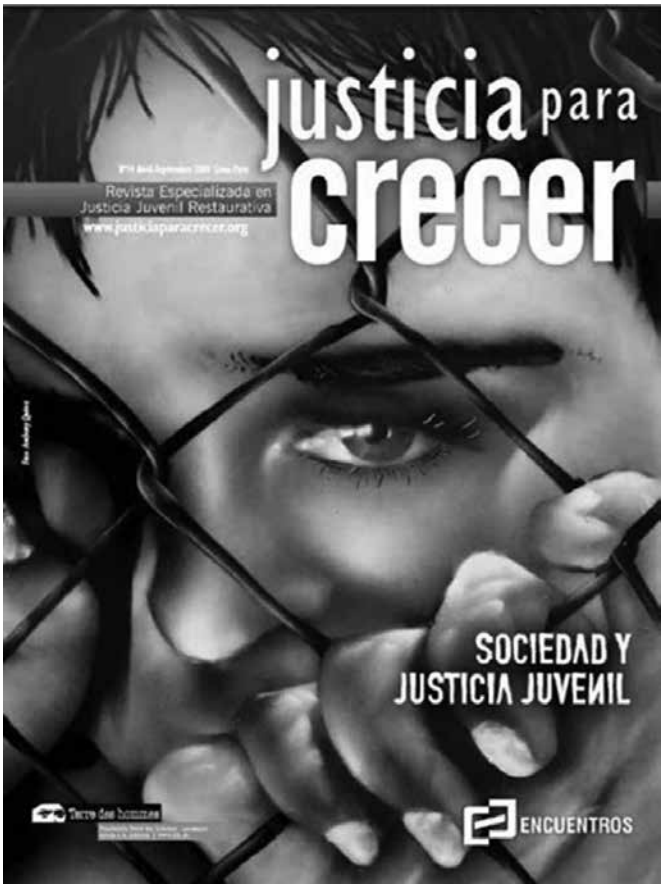
Nicaragua cuenta con similares problemas de sobrepoblación que el resto de la región y con presupuestos mucho más exiguos. No obstante, su sistema penitenciario es bastante más humano que el de sus pares. El secreto son sus funcionarios

y su doctrina: asegurar que los privados de libertad salgan con posibilidades reales de reinsertarse, incluir a la familia en el proceso de tratamiento y trabajar muy de cerca con las iglesias y las organizaciones no gubernamentales.

El esfuerzo de **Brasil** por reducir el déficit de plazas es digno de destacar, pues entre 2000 y 2010 duplicó su capacidad de albergue; no obstante, su sobrepoblación sigue siendo cercana al 100%, dada la rapidez con que ha seguido creciendo su población penal. En cuanto a la participación del sector privado, la experiencia de Chile debe ser tomada en cuenta. Si bien ha habido un retraso considerable en la construcción de los penales licitados, las condiciones de habitabilidad han mejorado, pero con costos operativos mayores. Aún no se ha podido medir su impacto en la resocialización de los internos. Al igual que en Brasil, y a pesar del enorme esfuerzo presupuestal, la sobrepoblación no se ha reducido significativamente, dado el rápido incremento de nuevos ingresos.

Los pilotos de **Justicia Juvenil Restaurativa** en el Perú, que constituyen una alternativa al encarcelamiento de los infractores, han producido buenos resultados, con mejores tasas de reinserción y menores costos. El modelo acerca la justicia –a través del fiscal – al infractor, a su familia y a su comunidad, y ofrece formas ágiles de resolver conflictos, al tiempo que asegura se repare el daño a la víctima. Inicialmente promovido por organizaciones no gubernamentales, hoy su réplica esta cargo del Ministerio Público.

JUSTICIA JUVENIL RESTAURATIVA



Fuente: http://blog-citio.blogspot.com

8. BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA PARA PROFUNDIZAR EL TEMA

Alcaldía de Medellín. 2011. Laboratorio Medellín, Catálogo de diez prácticas vivas. Medellín: Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín (ACI), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y UN–HÁBITAT.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2009. Propuesta: Marco de referencia para la acción en el área de seguridad y convivencia ciudadana. Washington D. C.

Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC). 2011. Unidades de Polícia Pacificadora: o que pensamos os policiais. Rio de Janeiro.

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

Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC). 2006. Prevención del delito en zonas urbanas y juventud en riesgo. Compendio de estrategias prometedoras y programas de algunos lugares del mundo. Traducido por la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Gobierno del Estado de Querétaro, México.

Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) y Universidad Alberto Hurtado. 2009. Seguridad y prevención: La situación en Argentina, Chile y Uruguay durante 2007. Santiago de Chile.

Costa, Gino. 2012. La situación de seguridad ciudadana en América Latina. Latin America Working Group. Report. Washington D. C.: Diálogo Interamericano.

Costa, Gino y Carlos Romero. 2010. Los serenazgos en Lima ¿Le ganan las calles a la Policía? Lima: Ciudad Nuestra.

Costa, Gino y Carlos Romero (editores). 2009. ¿Qué hacer con las pandillas? Lima: Ciudad Nuestra.

Costa, Gino; Carlos Romero y Rocío Moscoso. 2011. Quién la hace en seguridad ciudadana 2010-2011. Lima: Ciudad Nuestra.

Costa, Gino; Carlos Romero y Rocío Moscoso. 2010. Quién la hace en seguridad ciudadana. Lima: Ciudad Nuestra.

Foro Transversal para la Modernización Estatal en Seguridad Pública. 2009. Foro transversal para la modernización en seguridad pública. Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana.

Frühling, Hugo (editor). 2004. Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Martin, Gerard y Miguel Ceballos. 2004. Bogotá: anatomía de una transformación. Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, auspiciado por la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Universidad de Georgetown–Programa Colombia.

Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile. 2010. Plan de Seguridad Pública 2010-2014. Chile Seguro. Santiago de Chile.

Misse, Michel e Marcos Luiz Bretas (organizadores). 2010. As guardas municipais no Brasil. Diagnóstico das transformaçoes em curso. Rio de Janeiro: Núcleo de Estudos da Cidadania e Violência Urbana, Instituto de Filosofía e Ciências Sociais, e Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Mockus, Antanas; Henry Murraín y María Villa (coordinadores) (2012). Antípodas de la violencia: Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina. Washington D.C.: Corpovisionarios.

Nexos Voluntarios. 2008. Estudio y análisis sobre costo/beneficio económico y social de los modelos de justicia juvenil en el Perú. Lima: Terre des hommes y Encuentros.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2009. Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Colombia.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HÁBITAT) y Universidad Alberto Hurtado. 2009. Guía para la prevención local–Hacia la política de cohesión social y seguridad ciudadana. Santiago de Chile.

Rico, José María y Laura Chinchilla. 2006. Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas. Lima: Instituto de Defensa Legal.

Tocornal, Ximena; Paola Tapia y Jorge Araya. 2011. Evaluación + Buenas prácticas. Aprendizajes y desafíos para la prevención del delito y la violencia. Compendio del Primer Concurso de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) de la Universidad de Chile y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

World Bank. 2011. Violence in the city. Understanding and supporting community responses to urban violence. Washington D. C.

ACOMPAÑAMIENTO POST-SANCIÓN DESDE UN ENFOQUE COMUNITARIO

Apuestas y desafíos en la construcción de un modelo para adolescentes que han cumplido sanción penal

por Camila Arévalo Navarro[1], Francisca Gómez Baez[2], Decio Mettifogo G[3], Sofía Montedónico Godoy[4] y Luis Silva González[5]

INTRODUCCIÓN

Desde la implementación de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente en Chile (en adelante, LRPA) se han realizado esfuerzos por diseñar intervenciones con adolescentes infractores de ley que reconozcan su condición de sujetos en desarrollo y que establezcan una relación educativa adecuada a sus necesidades, recursos y características con el contexto en que se desenvuelven. Sin embargo, según la evaluación de los primeros tres años de la implementación de la ley, se concluye que los objetivos no se han alcanzado a cabalidad, sobre todo en lo que refiere a la dimensión comunitaria de la intervención (SENAME[6], 2010a). Ello resulta complejo si consideramos que, según este mismo informe, los adolescentes condenados suelen pertenecer a circuitos de exclusión social donde las posibilidades de inclusión en instancias comunitarias, educación, capacitación laboral y atención en salud son limitadas (SENAME, 2010a). Además vez, si consideramos que la adolescencia se constituye como una etapa donde el grupo de pares, los espacios de reunión informales y el contexto en general tienen una relevancia preponderante (Alarcón et al, 2010), la falta de intervención en la dimensión comunitaria se torna aún más preocupante.

Por otra parte, pese a que existen variadas iniciativas orientadas a reintegrar a personas en conflicto con la ley, en la actualidad no existen programas de acompañamiento post-sanción para adolescentes, y menos aún programas post-sanción anclados en la comunidad. De hecho, a partir del estudio sobre la oferta de asistencia post-sanción existente en el país, realizado por Martínez (2008), se observa que se le otorga un nulo lugar al acompañamiento post-sanción como parte del proceso de reinserción social en la legislación chilena; es más este concepto no es siquiera mencionado.

Paradójicamente, es posible encontrar en las Orientaciones Técnicas para la Ejecución de Sanciones del SENAME "la indicación que las acciones a ejecutar durante la fase de término de condena incluyen aquellas orientadas a coordinar el acompañamiento post-sanción ejecutado por programas diseñados para ese fin" (2010b: 45). Dicha indicación dice relación con lo planteado en el mismo documento por Fanny Pollarolo, quien indica que:

> *"los tiempos judiciales no son los mismos que los procesos de desarrollo y responsabilización del adolescente, por lo que –como señala la experiencia internacional- la etapa post-sanción es significativa para lograr la efectiva integración del adolescente en su familia, su barrio y los espacios de formación y participación social, por lo que el acompañamiento post-egreso es uno de los grandes desafíos que se encuentra pendiente" (SENAME, 2010b: 9).*

Sumado a ello, los datos obtenidos por Fundación Paz Ciudadana (2010) arrojan que la tasa de reincidencia es más alta en este período –el 55,4% reincide en menos de un año luego de haber egresado-, y que, a menor edad de ingreso, mayores son las posibilidades de reincidir; es posible entonces considerar que los primeros meses desde el inicio del acompañamiento son cruciales en el proceso de desistimiento.

[1] Licenciada en Psicología, Universidad de Chile. Diseñadora y ejecutora del Estudio para la Construcción de un Modelo Integral y Multidimensional de Acompañamiento Post-Sanción para Adolescentes Infractores de Ley a Nivel Local, en la Comuna de Peñalolén. camila.arevalo.navarro@gmail.com.
[2] Licenciada en Psicología, Universidad de Chile. Diseñadora y ejecutora del Estudio para la Construcción de un Modelo Integral y Multidimensional de Acompañamiento Post-Sanción para Adolescentes Infractores de Ley a Nivel Local, en la Comuna de Peñalolén. franciscag.07@gmail.com.
[3] Psicólogo y Académico de la Universidad de Chile. Coordinador del Estudio para la construcción de un Modelo Integral y Multidimensional de Acompañamiento Post-Sanción para Adolescentes Infractores de Ley a Nivel Local en la Comuna de Peñalolén. dmettifo@uchile.cl.
[4] Licenciada en Antropología, Universidad de Chile. Diseñadora y ejecutora del Estudio para la Construcción de un Modelo Integral y Multidimensional de Acompañamiento Post-Sanción para Adolescentes Infractores de Ley a Nivel Local, en la Comuna de Peñalolén. sofiamontedonico@gmail.com.
[5] Licenciado en Antropología, Universidad de Chile. Diseñador y ejecutor del Estudio para la Construcción de un Modelo Integral y Multidimensional de Acompañamiento Post-Sanción para Adolescentes Infractores de Ley a Nivel Local, en la Comuna de Peñalolén. silva.gonzalez.la@gmail.com.
[6] El Servicio Nacional de Menores, SENAME, dependiente del Ministerio de Justicia, es una institución que se dedica a contribuir a la restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes vulnerados/as, así como a la responsabilización y reinserción social de los adolescentes infractores/as de ley.

En este marco, el presente artículo describirá las bases teóricas y la propuesta metodológica del "Proyecto pasos. Caminando juntos construyendo futuro", que tiene por objetivo diseñar un modelo integral y multidimensional de acompañamiento post-sanción para adolescentes infractores de ley a nivel local en la comuna de Peñalolén, en el marco del II Concurso del Fondo Nacional de Seguridad Pública[7] del año 2012 (FNSP) y que se encuentra actualmente en ejecución.

De esta manera, el proyecto busca construir una alternativa de acompañamiento post-sanción con un componente fuertemente comunitario, que vaya en directa relación con la reinserción y la disminución de la reincidencia, a partir del diseño de un modelo integral y multidimensional de acompañamiento que se configure como la última etapa de un proceso de reinserción social que comienza –o debería comenzar cuando el adolescente inicia su condena.

Palabras clave: reintegración, acompañamiento post-sanción, comunidad y reincidencia.

Fuente: Proyecto pasos

1. MODELO ANCLADO EN LA COMUNIDAD: HACIA UN PROCESO DIALÉCTICO DE INCLUSIÓN SOCIAL Y TRANSFORMACIÓN

Para precisar la relevancia que tiene el trabajo con enfoque comunitario en un proceso de acompañamiento post-sanción, es necesario explicar los factores y las dinámicas implicadas en este espacio y a su vez en el fenómeno de la delincuencia. El enfoque teórico que guía esta apuesta de trabajo observa que en los procesos de interacción, los agentes que se ven enfrentados a condiciones materiales y problemas culturales similares, desarrollan adaptaciones colectivas y sub-culturales para dar respuesta a la tensión generada por el lugar que ocupan en determinada sociedad (Garrido et al, 2006).

Frente a la frustración que provoca una estructura social defectuosa, Albert Cohen (1955) establece la idea fundamental de que "toda acción es el resultado de continuados esfuerzos para solucionar problemas de adaptación" (citado en Vázquez, 2003: 80), ya sea por medios legítimos como también por medios ilegítimos. No obstante, esta tensión radica en respuestas adaptativas a fines de tipo utilitario y no utilitario, tales como la obtención de estatus, reconocimiento o aceptación social. Los jóvenes provenientes de contextos marginales se encuentran en un estado permanente de privación de estatus respecto a las condiciones culturales oficiales. En ese marco, la subcultura delictiva ofrecería la aceptación social necesaria ante la inexistencia de soluciones institucionalizadas.

[7] Eje programático del Plan Chile Seguro, que se implementa directamente desde el Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Prevención del Delito. Su objetivo es fomentar y apoyar iniciativas de reducción del delito de municipios, corporaciones sin fines de lucro y la sociedad civil en general. Se financian iniciativas locales en algunas de las áreas temáticas establecidas en el Plan Chile Seguro, las cuales son: Prevención Social, Prevención Situacional, Asistencia a Víctimas y Reinserción Social. La asignación de recursos del Fondo Nacional de Seguridad Pública se realiza mediante de una convocatoria pública de carácter nacional para la presentación de proyectos.

Entonces, desde la perspectiva ecológica cultural se comprende la comunidad como el medio social donde se establece la convivencia, la producción, la reproducción y la socialización de las relaciones. Sin embargo, hay ciertas apreciaciones importantes en torno a este enfoque. Por ejemplo, la crítica al determinismo biológico y a la noción estática en torno a las relaciones sociales y culturales que subyace en las perspectivas más clásicas de la ecología urbana. Esta mirada unidireccional y su carácter orgánico consideran el ambiente como un todo funcional, como una sociedad simbiótica sana con ciertos ambientes desorganizados (Taylor et al, 1990). Por lo tanto, imposibilita ver las clases sociales en que se encuentra dividida la estructura social y tampoco observa a agentes modificando sus condiciones.

De este modo, cualquier intervención debe profundizar en la dinámica que se funda en el ambiente comunitario, que pueda apoyar la comprensión de la acción delictual y su desistimiento, junto al proceso de integración de los sujetos. Se debe indagar en cómo se establece la influencia de las estructuras microsociales en los procesos de socialización y cómo el factor intencional explica –finalmente– la decisión de delinquir, no como una acción racional instrumental sino como una decisión alojada en las relaciones sociales y culturales del sujeto. Es así como, en términos generales y para efectos del presente análisis y diseño, la comunidad es entendida más allá de un dato contextual, pues cualquier transformación a nivel individual requiere de la comprensión del entorno en que el sujeto está inmerso. Entonces, la dinámica comunitaria se entiende como un dualismo entre el escenario material y social, y la subjetividad, agencia y reflexividad de las personas, lo que nos lleva a un tratamiento del concepto ya no solo como la descripción de una historia en común sino como una manera de explicar por qué la gente actúa de cierta forma.

Diversos autores, entre ellos Giddens (1990) y Touraine (1994), plantean la distinción entre estructura e individuo, anteponiendo uno al otro, sin embargo, en el Proyecto pasos se apuesta por una relación dialéctica entre ambos. La estructura genera el escenario donde los sujetos se mueven, pues son "las formas que toman las relaciones entre diversas instituciones" (Aedo, 2010) y donde se establecen las interacciones socioculturales. En este mismo contexto confluyen tanto las propiedades emergentes de la sociedad[8] como los resultados de acciones pasadas, vale decir, el actuar de anteriores generaciones antecede a los agentes y configura el espacio como habilitador o constrictor de proyectos personales.

Por lo tanto, las condiciones de marginalidad, exclusión y delincuencia que se presentan en una comunidad aluden a interacciones socioculturales previas, que actualmente condicionan los escenarios en que los miembros se desenvuelven. Ahora bien, las estructuras no son determinantes de la actividad humana, sino, las personas al verse enfrentadas a diferentes situaciones definen sus cursos de acción a partir de la reflexión que hagan sobre ellas (Aedo, 2010). La reflexividad es una capacidad inherente al ser humano y es lo que genera el juego mutuo entre estructura y agencia (Archer, 2009), es decir, frente a las condiciones que le son dadas al sujeto, éste realiza una evaluación y configura sus expectativas de vida, anclado en las creencias en las cuales fue sociabilizado.

De este modo, entendiendo que las personas no se encuentran aisladas en el mundo y su accionar no depende únicamente de sus deseos e intencionalidades, es lógico pensar el trabajo ya no solo a nivel individual y familiar, o de redes íntimas y sociales, sino que se debe incorporar la variable comunitaria y las redes de interacciones que se encuentran insertas en el espacio (Crespi y Mikulic, 2007). Por lo tanto, resulta inocuo enfocar el trabajo comunitario únicamente en "lo territorial" o en "lo local", ya que se excluye la dinámica preexistente de la comunidad, lo que hace muy difícil poder anclar una transformación que se sostenga en el tiempo.

El Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, a partir del diseño e implementación del primer programa piloto de acompañamiento post-sanción a nivel local para adultos en Chile (Aguilar et al, 2010), indica que los programas de reinserción deben incorporar a la familia y la comunidad. Ello porque un proyecto diseñado y desarrollado en esa línea tendría potenciales beneficios como: favorecer la participación ciudadana, incorporar a los integrantes de la comunidad en el diagnóstico de problemáticas y diseño de soluciones, incluir a agentes formales e informales que trabajan con problemas sociales, contar con conocimiento más acabado respecto de la red de asistencia especializada en materias de vulnerabilidad social y criminalidad, entre otros (Aguilar et al, 2010).

En este marco, y a partir de los nudos críticos

[8] Aedo (2010) define sociedad como las propiedades o atributos que surgen como resultado de la interacción de todos los componentes y que no se reconocen a nivel de las propiedades de los componentes singulares, vale decir, no son reductibles a la suma de las propiedades de las partes.

2. PROPUESTA METODOLÓGICA

señalados, se entiende la necesidad de diseñar un programa piloto de reinserción social con un enfoque comunitario, que se pueda materializar posteriormente en un modelo de acompañamiento post-sanción que constituya la última etapa del proceso de reinserción de adolescentes infractores de ley.

La apuesta del proyecto es asegurar la viabilidad de un modelo de intervención, añadiendo la planificación como componente transversal en el proceso de diseño e implementación de estrategias de reinserción, de manera que a) se garantice un sistema organizado de evaluación que permita medir logros, gestión y desempeño; b) promueva la colaboración multiagencial e intersectorial; c) incorpore buenas prácticas que puedan ser replicadas y elementos que, según evidencia internacional, aumentan las probabilidades de éxito de un proyecto (Villagra, 2008).

El objetivo del modelo es favorecer la reinserción de los adolescentes procesados por la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, por medio de la integración a las redes institucionales, y generar nuevos medios para acceder a las metas culturales ofrecidas por la sociedad, a través de la inclusión, a partir de una nueva matriz de vínculos y relaciones sociales, de su entorno, familia y pares. Se basa en la premisa de que esta forma integral de intervenir permitiría, además de generar procesos de reinserción, el cumplimiento de metas referidas a evitar la reincidencia de los adolescentes en la medida en que se podrían generar procesos de mayor profundidad y alcance, anclados en las relaciones propias de los sujetos y la comunidad.

Así, el proyecto tiene dos componentes fundamentales que definen la forma de abordar el proceso de intervención:

- 1- **Trabajo en red:** Toda persona está sujeta a un entrelazamiento de relaciones que definen los campos de interacción y el tipo y carácter de los vínculos sociales. Las redes se entienden no en su sentido utilitarista e individualista, es decir, como recursos estratégicos para fines instrumentales, sino que como una forma concreta de organización de la sociedad, entendida esta última como una totalidad compleja y contradictoria: *"La red como condición significante para la existencia de procesos de diferenciación propios de sociedades complejas (…). Las redes son vistas como posibilidades fenoménicas y discursivas de emancipación de saberes y prácticas que se encuentran reprimidas y/o inhibidas"* (Martins, 2009: 97). Por lo tanto, nuestra intervención se alojará en las interrelaciones e interacciones de los adolescentes como personas (con un rol social específico) y no solo como individuos aislados. Lo veremos en tres tipos de redes: social - personal (grupo de pares, familia, personajes significantes), local - comunitaria (grupos comunitarios de esparcimiento, organizaciones sociales), local - institucional (institucionalidad comunitaria, institucionalidad pública local y nacional, institucionalidad privada y programas de intervención).
- 2- **Acompañamiento individualizado:** Entendido como el proceso de seguimiento y acompañamiento a los adolescentes en función de ciertas necesidades diagnosticadas, teniendo como soporte sus redes sociales y su proyecto de vida (aspiraciones y expectativas).

La estrategia para abordar la intervención será la Gestión de Casos, que será entendida, en primer lugar, como la forma más adecuada para operacionalizar y focalizar, sin perder los elementos de integralidad y totalidad, los cuales son asegurados por los componentes de trabajo en red, el acompañamiento individualizado y el trabajo en las dimensiones del programa (trabajo, salud, educación, derechos civiles, vivienda y recreación). De este modo, se tratará como caso a cada adolescente y sus redes, es decir, vistos no solo como sujetos individuales, sino como personas o sujetos contextuales desde los cuales es posible abrir y llegar a las diversas redes en que éstos están insertos, para generar nuevos vínculos y nuevas formas de incluirse en éstas.

Por último, la propuesta técnica se encuentra fundamentada principalmente en el trabajo sobre dimensiones claves para la reinserción: educación, empleo, salud, vivienda, derechos y recreación (Aguilar et al, 2010), donde cada una se estructura en un plan de reinserción, constituyendo una propuesta integral que aborda los principales aspectos de la persona en su relación con el entorno y la libertad, en la lógica de retornar a éstas luego del cumplimiento de una condena.

3. CONCLUSIÓN

Entender el fenómeno delictivo como producto de una relación dialéctica entre agencia y estructura implica inmediatamente que para lograr la inclusión/integración social, las intervenciones no

pueden remitirse al trabajo individual. Si bien las intervenciones de este tipo han resultado exitosas en cuanto a reducción de reincidencia, éstas no son suficientes cuando el objetivo va más allá del desistimiento del delito, orientándose a la inclusión de los sujetos de forma integral.

De este modo, desde la perspectiva del proyecto se entiende la inclusión social como un proceso bidireccional. Ello implica que si bien el adolescente debe tener la motivación por participar en su comunidad, ésta también debe tener la disposición de recibirlo, por lo tanto, se constituye un proceso que implica la voluntad de transformar las dinámicas sociales por parte de todos los involucrados.

En ese sentido, se torna crucial el momento en que un joven termina su condena y retorna a su comunidad, en tanto es el momento en que esas voluntades se cruzan y es posible articular una nueva forma de relación. En esa línea, un modelo de acompañamiento post-sanción con un enfoque comunitario podría constituirse como soporte o facilitador en la construcción de nuevas formas relacionales, con las redes más cercanas, con las comunitarias y con las institucionales.

Para ello se utilizará la estrategia de Gestión de Casos con componentes de trabajo en red y acompañamiento individualizado, de manera que, por una parte, se le entregue el soporte emocional necesario al joven y, al mismo tiempo, se le facilite el acceso a redes y a nuevas formas de vincularse a ellas. Así, además de estar generando procesos de reinserción comunitaria, se apunta a evitar casos de reincidencia por medio de la profundización de las relaciones sociales que ha elaborado tanto el sujeto como su comunidad.

4. BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, L., Espina, C., Espinoza, O., Landabur, R., Martínez, F., Mohor, A., Sánchez, M., Viano, C. y Villagra, C. (2010). Volver a Confiar. *Caminos para la Integración Post Carcelaria*. Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile. Santiago.

Aedo, A. (2010). La estratificación social por dentro: proyectos de vida en las clases sociales en Chile. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 29-52. Extraído el 5 de noviembre de 2012 de **http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=45922825002.**

Alarcón, P. y Peréz-Luco, R. (2010). Evaluación Diferenciada de Adolescentes Infractores de Ley, Proyecto de Integración FONDEF. Extraído el 10 de septiembre de 2012 de **http://www.sename.cl/wsename/otros/presentaciones/21-09-2010/Jornada%20Evaluaci%C3%B3n%20Diferenciada%20(21-09-10).pdf**.

Archer, M. (2009). *Teoría social realista. El enfoque morfogenético*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

Crespi, M. y Mikulic, I. (2007). Adaptación y validación del inventario de respuestas de afrontamiento de MOOS (CRI-A) para adultos. *Anuarios de investigación, Facultad de Psicología – UBA*, vol 15, 305-312.

Fundación Paz Ciudadana. (2010). Construcción de Indicadores de Reinserción Social de Adolescentes Infractores de la Ley Penal. *Informe Final del Estudio*. Extraído el 15 de abril de 2012 desde **http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20110706095447.pdf**.

Garrido, V., Stangeland, P. y Redondo, S. (2006). P*rincipios de criminología*. Valencia: ed. Tirant lo Blanch.

Giddens, A. (1990). "El estructuralismo, el postestructuralismo y la reproducción de la cultura", en Anthony Giddens, Jonathan Turner et al., *La teoría social hoy*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza Editorial.

Martins, P. (2009). Redes Sociales: Un nuevo paradigma en el horizonte sociológico. *Cinta Moebio*, 35: 88-109. Extraído el 14 de septiembre de 2012 de **www.moebio.uchile.cl/35/martins.html**.

Martínez, F. (2008). Asistencia Postpenitenciaria en Chile. *Diagnóstico de la Oferta Pública*. Centro de Estudios Sociales Construcción Crítica, Universidad de Chile. Santiago, Chile: RIL Editores.

Servicio Nacional de Menores (2010a). Informe de Diagnóstico de la Implementación de la Ley 20.084, junio 2007- marzo 2010. Extraído el 15 de abril de 2011, desde **http://www.sename.cl/wsename/otros/rpa/INFORME_LRPA_FINAL.pdf**.

Servicio Nacional de Menores (2010b). Orientaciones Técnicas del Programa de Libertad Asistida Especial. Extraído el 20 de marzo de 2011, desde **http://www.sename.cl/wsename/otros/20084/Anexo_1_Base_Tecnica_OOTT_PLE_definitivas.pdf**.

Taylor, I., Walton, P. y Young, J. (1990). La Nueva Criminología. Buenos Aires: Amorrortu editores.

Touraine, A. (1994). Crítica de la modernidad, México, FCE.

Vázquez, C. (2003). *Delincuencia Juvenil. Consideraciones penales y criminológicas.* Madrid: Colex.

Villagra, C. (2008). Hacia una Política Postpenitenciaria en Chile. Santiago: Ediciones RIL.

LA REGULACIÓN DEMOCRÁTICA DE LA LABOR POLICIAL EN LA POLICÍA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA EN ARGENTINA

por José Luis Sersale[1], Valeria Calaón Moscova[2] y María Eugenia Carrasco[3]

INTRODUCCIÓN

En el marco de la reconstrucción democrática post dictaduras se abrió paso, lentamente, en América Latina un espacio para el debate académico sobre la seguridad y, especialmente, sobre las instituciones policiales. Estos temas que ya habían sido objeto de estudios internacionales, orientaron el trabajo en la región y guiaron la redefinición de los roles de los actores que confluyen en la construcción de la seguridad.

Hoy en día existe consenso en que el sistema de seguridad pública debe ser gobernado y conducido por el poder político, quedando de esta manera las instituciones policiales bajo la responsabilidad de autoridades civiles. Considerando que una de las mayores críticas que recaen sobre el modelo tradicional policial son su poca apertura a la sociedad, su verticalidad, el amplio margen de autonomía que detentan y un ejercicio abusivo de la fuerza, deviene importante la generación de conocimientos sobre las políticas implementadas por la conducción civil para conocer y modificar esta cultura.

Es este sentido, el presente artículo ilustra una propuesta de trabajo que se gestó en el ámbito de la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA), una de las cuatro fuerzas federales de la República Argentina. Se trata de un abordaje particular sobre la necesaria revisión y reelaboración de la doctrina policial a la luz de los derechos humanos plasmados en la legislación nacional e internacional, comenzando con el tratamiento de una temática tan central como es el uso de la fuerza. La modalidad de trabajo elegida responde al aprendizaje adquirido por la estructura de conducción y administración civil de esa fuerza y se funda en los principios de comunicación directa entre policías, civiles y organizaciones no gubernamentales y de regulación democrática de la labor policial.

Palabras clave: policía, gobierno civil, regulación democrática y uso de la fuerza.

TALLER DICTADO EN LA PROVINCIA DE SALTA

Ex director de la PSA, Julio Postiglioni (centro), Lic. Sersale (derecha), Comisionado General Fernando Telpuk, director del CEAC de la PSA (izquierda). Fuente: Maria Eugenia Carrasco

[1] Lic. en Ciencia Política, Universidad de Belgrano, Argentina. Asesor en el Ministerio de Seguridad de la Nación. Ex-Director General de Seguridad Aeroportuaria Preventiva de la Policía de Seguridad Aeroportuaria. jsersale@gmail.com.
[2] Abogada, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Asesora en la Dirección General de Seguridad Aeroportuaria Preventiva de la Policía de Seguridad Aeroportuaria. valeria.calaon@gmail.com.
[3] Abogada, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Investigadora del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED). meugecarrasco@gmail.com.

1. LA POLICÍA DE SEGURIDAD AEROPORTUARIA (PSA)

Previo al desarrollo de la iniciativa es necesario hacer una breve mención al contexto y origen de la PSA. Para esto hay que tener en cuenta que la República Argentina es un estado federal conformado por 23 provincias y por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cada una de estas provincias conserva el poder no delegado por la Constitución Nacional, como el ejercicio del poder de policía en su respectivo territorio. Sin embargo, en el año 1992 fue promulgada la Ley Nacional Nº 24.059, que sentó las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del sistema de seguridad interior, recibiendo progresivamente la adhesión de las provincias.

Así como cada provincia posee su propia policía y estructura de gobierno, el Gobierno Nacional, para garantizar la seguridad interior en todo el territorio, cuenta con cuatro fuerzas de seguridad: Gendarmería Nacional Argentina, Prefectura Naval Argentina, Policía Federal Argentina y Policía de Seguridad Aeroportuaria. Estas cuatro instituciones, cada una con características marcadamente diferenciales producto de una conformación y evolución histórica particular, dependen del Ministerio de Seguridad, en funciones desde fines del año 2010[4].

En el caso de la PSA, se trata de la primera y única fuerza de seguridad federal cuya creación fue sancionada desde la instauración democrática en la Argentina en 1983. Hasta el año 2005 los legisladores habían evitado debatir sobre el rol institucional de los cuerpos policiales en la democracia o sobre sus bases organizativas o doctrinarias. Es recién entonces, acuciados por un hecho público que visibilizó las deficiencias estructurales en materia de seguridad aeroportuaria[5] y tras la disolución de la Policía Aeronáutica Nacional (PAN)[6], que el poder legislativo sancionó la Ley Nº 26.102 de seguridad aeroportuaria, sentando un precedente histórico al crearse la primera policía en el país dirigida, administrada y controlada por funcionarios especializados en la materia sin estado policial.

Esta nueva fuerza, conducida por un funcionario con rango de Director Nacional, tiene por misión prevenir, conjurar e investigar los delitos e infracciones que ocurran en los aeropuertos y aeródromos que integran el Sistema Nacional de Aeropuertos, así como procurar el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos en materia de seguridad de la aviación civil. Encontrándose dichos aeropuertos y aeródromos distribuidos a lo largo del país, la PSA cuenta con unidades operacionales asentadas en los 40 principales aeropuertos del país, dirigidas en el nivel táctico-operacional por las diferentes unidades regionales de seguridad aeroportuaria en que se subdivide el territorio nacional[7]. La amplitud geográfica de la Argentina así como las diferentes problemáticas delictivas que aquejan a cada aeropuerto, presentan un gran desafío a la hora de conducir una fuerza bajo parámetros únicos.

Es importante mencionar que dos de los pilares sobre los que se instituyó esta fuerza y que tuvieron su correlato en la estructura orgánica y funcional, son la diferenciación entre la seguridad preventiva y la seguridad compleja y la estructuración de tres niveles organizativos: la conducción y administración, llevada adelante por la denominada conducción civil; la estructura operacional, a cargo del desarrollo de las labores de prevención, conjuración e investigación criminal; y la estructura de formación y capacitación.

TALLER DICTADO EN LA PROVINCIA DE SALTA

Mesas de trabajo con los oficiales.
Fuente: María Eugenia Carrasco.

[4] El Ministerio de Seguridad fue creado el 14 de diciembre de 2010 mediante el Decreto Nº 1993/2010. Previo a esto, las fuerzas federales dependían del ex Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.
[5] Nos referimos a un caso de tráfico de estupefacientes ocurrido en septiembre de 2004 y que adquirió trascendencia pública a principios del año 2005. El incidente es conocido como "las valijas del caso Southern Winds", por tratarse de valijas repletas de cocaína que habían sido despachadas desde el Aeropuerto de Ezeiza ubicado en la provincia de Buenos Aires, Argentina, hacia el aeropuerto de Barajas, España y que, al no haber sido retiradas, llamaron la atención de la Guardia Civil. La investigación judicial culminó con las respectivas condenas a los involucrados por el delito de contrabando.
[6] La PAN fue creada durante la última dictadura militar, a través de la ley Nº 21.521, como una fuerza de seguridad militarizada encargada de ejercer las funciones de poder de policía en el aeroespacio y de seguridad y judicial en los aeropuertos y aeródromos. Dependía del Comando en Jefe de la Fuerza Aérea de Argentina y su personal revestía estado militar. El 22 de febrero de 2005, el Gobierno Nacional transfirió orgánica y funcionalmente a la PAN desde el Ministerio de Defensa hacia el Ministerio del Interior, dando nacimiento a la PSA.
[7] Se trata de cinco unidades regionales, a saber, la Unidad Regional de Seguridad Aeroportuaria (URSA) I del Este, la URSA II del Centro, la URSA III del Norte, la URSA IV del Litoral y la URSA V de la Patagonia.

TALLER DICTADO EN LA PROVINCIA DE SALTA

Dr. Alberto Binder, vicepresidente de la ONG INECIP (derecha), y Lic. Sersale (izquierda). Fuente: María Eugenia Carrasco.

2. DESDE LA REFORMA ORGANIZACIONAL A LA REGULACIÓN DEMOCRÁTICA DE LA LABOR POLICIAL

Durante los primeros años, desde la creación de la PSA, la mayoría de los esfuerzos e iniciativas de la conducción civil estuvieron concentrados en definir un nuevo marco normativo para la actividad policial a desarrollar en el ámbito aeroportuario, así como también a traducir internamente las modificaciones de tipo organizacional que se derivaron de aquél. Recién tras el dictado de un conjunto de normas básicas que hacen al régimen profesional de ambos estamentos, el civil y el policial, y a la estructura orgánica de la fuerza, es que en 2010 se inició el primer relevamiento integral de doctrina policial, producto de la necesidad de conocer qué documentos de índole operacional eran aplicados en las distintas unidades.

2.1. LA RELEGADA DOCTRINA

La necesidad de investigación fue detectada desde la Dirección General de Seguridad Aeroportuaria Preventiva (DGSAP), dependencia a cargo de la dirección orgánica y funcional del sistema de seguridad aeroportuaria preventiva de la institución. Entre las funciones asignadas a esta dependencia figuran el diseño, la elaboración y la actualización de la doctrina estratégica y operacional policial, particularmente en lo que respecta al conjunto de acciones desarrolladas con la finalidad de "evitar o interrumpir la posibilidad o la decisión de cometer un delito e impedir la realización de hechos o actos que impliquen un delito, así como también a conjurar en forma inmediata un hecho delictivo en desarrollo, evitando la producción de consecuencias ulteriores y eventualmente garantizando el aseguramiento de los presuntos delincuentes" (Saín, 2008: 250).

A fin de trazar un mapa de la situación en materia doctrinaria, se decidió requerir a las unidades que remitan la totalidad de la documentación vigente que haya tenido por objeto establecer un procedimiento o bien indicar pautas o reglas de actuación policial.

Este primer relevamiento permitió clarificar los alcances del problema. La transferencia del personal de la ex PAN a la PSA implicó la transferencia de gran parte de su doctrina y saberes. Aún fuera de la institución armada, las unidades continuaron empleando las denominaciones y rutinas de la Fuerza Aérea, consolidándose los circuitos informales de emisión y distribución de estos documentos, variando los criterios de actuación según la unidad. Sin embargo, contrario a lo que puede pensarse, se trató de iniciativas locales que más que una resistencia al nuevo modelo, traslucían un desconocimiento de su rol actual y una falta de guía desde la conducción civil.

2.2. LINEAMIENTOS GENERALES DE TRABAJO

Ante este escenario y teniendo en miras la construcción de una identidad doctrinal a tono con el cambio operado, se inició el proceso de normalización y homogeneización de la doctrina estratégica y operacional de acuerdo con los parámetros del modelo de seguridad democrática.

Sobre la importancia de contar con estos reglamentos, procedimientos operativos normalizados, códigos operativos o reglas, Osse sostiene que "una función importante del ejecutivo es formular (o autorizar) códigos de conducta y códigos de disciplina y procedimientos operativos normalizados que llevan a la práctica la ley" (Osse, 2007: 167). Esta misma necesidad de brindarle a los policías documentos que interpreten la ley a la luz de su trabajo diario, es planteada por la mayoría de los especialistas en seguridad[8].

En este caso, teniendo en cuenta que el relevamiento señalado había dejado entrever el hábito de resolver estos asuntos a puertas cerradas, se decidió convocar a altas autoridades de la estructura operacional y a investigadores pertenecientes a organizaciones no gubernamentales para el diseño conjunto de una estrategia de intervención.

Como resultado de estas primeras reuniones se acordó que la doctrina, dimensión central del funcionamiento institucional, se entendería como el conjunto de normas, preceptos, principios y valores que ofrece el marco de referencia ineludible e indubitable en torno a los cuales se ordena el ejercicio de toda la actividad operacional. Asimismo, se decidió que aquellos documentos que definan pautas relativas a un conjunto de situaciones propias del ejercicio ordinario de la labor policial en la PSA se denominarían *protocolos generales de actuación* y serían elevados para consideración y aprobación del Director Nacional.

La definición de nuevos parámetros que regulen la actividad policial se inició con un primer bloque de documentos vinculados al uso de la fuerza dado el carácter neurálgico que aquella reviste. Los ejes identificados como prioritarios fueron: detención de personas; custodia y traslado de detenidos; detención de niños, niñas y adolescentes; uso progresivo y diferenciado de la fuerza; uso de armas de fuego; uso de fuerza no letal; la actuación ante manifestaciones públicas en jurisdicción aeroportuaria y el tratamiento que el personal policial debe dispensar durante el desarrollo de su actividad a las personas con capacidades diferentes en el ámbito aeroportuario[9].

Por último, se optó por emplear como modalidad la realización de talleres de validación, a ser conducidos por la DGSAP[10] y coordinados por el Dr. Alberto Binder (INECIP[11]). Los talleres fueron conformados por personal policial perteneciente a unidades de distintas regiones, priorizando la convocatoria de sus jefes y asegurando una participación rotativa.

Esta forma de trabajo se enmarca en lo que podría denominarse una *regulación democrática de la labor policial*, concepto que se refiere a la promoción y facilitación de la participación del personal policial y de otros actores de la sociedad civil en el debate de las pautas de actuación. La controversia entre la imposición de normas y procedimientos por parte de la conducción civil vs. la autorregulación policial es saldada mediante el reconocimiento de que para que un conjunto de reglas no devenga en letra muerta, éste debe ser producto de un intercambio de experiencias y perspectivas entre aquellos con la capacidad de promover la aprobación de la norma, aquellos encargados de cumplirla y aquellos dedicados a analizar los impactos en la sociedad de las conductas regladas y no regladas[12].

2.3. LAS ETAPAS QUE DAN LUGAR A LOS PROTOCOLOS GENERALES DE ACTUACIÓN

a) Elaboración: En primer lugar fue necesario elaborar borradores de trabajo que sirvieran como guía para la actividad en los talleres. Esto fue realizado desde la DGSAP y se contó con la participación de otras áreas del Estado, como el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) en lo referente al trato con personas con capacidades diferentes, así como de organizaciones no gubernamentales según la temática a tratar.

Dicha elaboración se realizó en tres fases sucesivas en

[8] En esta línea: "Mientras que el modelo establece un marco general, los protocolos son específicos, pues traducen los principios de derechos humanos encarnados en el modelo a otros más precisos y ajustados" (Ales et al, 2011: 255); "Hay que trabajar más con la legitimidad del sistema de justicia penal [...] Esto incluye el tema de la reforma policial, que contribuya a asegurar una institución uniforme, predecible, coordinada, capaz de rendir cuentas y sujeta a contraloría social efectiva por parte de la población, de acuerdo a principios, protocolos e instructivos confiables" (Gabaldón, 2006: 77).

[9] Como puede verse, se seleccionaron temáticas respecto al uso de la fuerza policial entendida en su más amplio espectro, sin limitarlo al uso de la fuerza letal sino, muy por el contrario, contemplativa del resto de las actividades inherentes a la actuación policial que requieren su uso.

[10] Dirección General de Seguridad Aeroportuaria Preventiva.

[11] Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales.

[12] Además, se valoró positivamente la existencia de un conjunto de conocimientos y modalidades de actuación que, si bien provenían de una organización que estaba sujeta a cambios profundos, debían ser tenidos en consideración a la hora de definir nuevos parámetros de actuación.

las que se abordaron los protocolos que conforman el bloque asociado al "uso de la fuerza", permitiendo de ese modo la realización de talleres de validación y el avance simultáneo en la producción de nuevos documentos de trabajo.

b) Validación: Elaborados los bocetos se pasa a la instancia de validación, en donde el proyecto, que aún tiene carácter de borrador, es presentado ante quienes efectivamente deben aplicarlo y/o controlar que se cumpla.

Esta etapa es la de mayor relevancia por varios motivos: **i)** evita que sean aprobados protocolos que contemplen los estándares internacionales pero que, por la vaguedad de las expresiones empleadas o por las omisiones en que incurran, culminen en fórmulas abstractas e inaplicables; **ii)** al incluir el aporte de los oficiales se favorece la apropiación del texto y se les demuestra que sus experiencias y opiniones cuentan; y **iii)** al permitir una comunicación informal entre los participantes se promueve la integración entre personal policial y civil, fomentándose la apertura de la institución policial con miras a una profundización de la democratización de la fuerza.

Con tales objetivos fueron coordinados desde la DGSAP los denominados talleres de validación, a los que se convocaron a un grupo significativo de oficiales, contando cada encuentro con entre 15 y 20 participantes. Su conformación no es estática sino que el personal varía en concordancia con el proyecto a tratar. No obstante ello, no se puede dejar de incluir a personal policial con alto nivel de responsabilidad, representativo de todas las unidades del país.

La dinámica de los talleres implica ofrecer una exposición de los objetivos primarios de los documentos a discutir, de sus fundamentos y alcances, para iniciar luego un debate en pequeños grupos. Posteriormente se somete el documento a críticas de fondo y de forma por parte de cada uno de los participantes. Debe advertirse que ningún aspecto queda fuera de la crítica, dado que lo que se busca es consensuar pautas que sean aplicables, las que después generarán, inevitablemente, responsabilidades administrativas (o eventualmente penales) al personal policial.

Los primeros cuatro PGA[13] fueron validados mediante la realización de 2 talleres efectuados en diciembre de 2011 y marzo de 2012 en las provincias de Buenos Aires y Salta, respectivamente. Asistieron aproximadamente 20 oficiales a cada uno. El segundo bloque de documentos se encuentra en proceso de validación. En los meses de agosto y septiembre de 2011, se realizaron 2 talleres a los que asistieron entre 15 y 20 oficiales a cada uno de ellos.

La experiencia en la realización de los talleres ha permitido demostrar el enorme interés y la activa participación de los oficiales. Al verificar que los documentos que se aprueban desde la estructura de conducción contemplan las observaciones realizadas, el análisis efectuado resulta cada vez más exhaustivo, con intervenciones más profundas.

c) Aprobación y publicación: Llegada esta etapa se procede a la redacción del proyecto de disposición y se da inicio al procedimiento administrativo necesario para su aprobación, entrada en vigencia y publicación en el boletín oficial. Asimismo, la notificación formal es complementada con una plataforma virtual desde donde cada oficial puede descargar los protocolos aprobados[14]. Esto último brinda mayor certeza respecto al conocimiento concreto de todos los oficiales sobre la existencia de un nuevo documento.

Fueron aprobados el PGA Nº 1 ante personas con discapacidad[15], el PGA Nº 2 para la detención de personas[16], el PGA Nº 3 para la custodia y traslado de detenidos[17] y el PGA Nº 4 para la detención de niños, niñas y adolescentes[18] .

d) Capacitación: En esta etapa se busca que las prácticas ya formalizadas sean internalizadas por los oficiales. Por ello, la aprobación de cada proyecto contempla la realización de jornadas de capacitación extensivas a todas las unidades que integran la estructura operacional. Si bien la PSA tiene un instituto de formación con un plantel docente ya determinado, para la particular capacitación de los PGA se propuso la modalidad denominada *formador de formadores*.

A través de esta modalidad se propicia incorporar al referido plantel a los oficiales que colaboraron con la elaboración de los PGA participando de los talleres de validación. De este modo, al ser los PGA expuestos por pares (oficiales) que a su vez cumplen con tareas

[13] Protocolos Generales de Actuación.
[14] Atento a que cada oficial ingresa con su número de legajo, es posible identificar en cada caso cuántos oficiales han descargado los archivos. Se han registrado un total de 1.117 visitas de un total de 2.467 oficiales. Asimismo, se ha verificado, con la aprobación de cada protocolo, un mayor número de descargas.
[15] Disposición PSA Nº 752/2012.
[16] Disposición PSA Nº 628/2012.
[17] Disposición PSA Nº 870/2012.
[18] Disposición PSA Nº 887/2012.

de gran responsabilidad en la fuerza, se facilita la apropiación de sus contenidos. En ese marco el formador es considerado el agente institucional simbólico más relevante dentro del proceso de *regulación democrática de la labor policial*, toda vez que tiene la tarea de reconceptualizar y transformar la práctica policial cotidiana.

En la actualidad se están coordinando con el instituto de capacitación las primeras jornadas de capacitación.

2.4. UNIDAD DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA DOCTRINA OPERACIONAL

Llevar adelante este trabajo requiere una dedicación casi exclusiva por parte del personal, lo que implica redactar los borradores, coordinar los talleres, gestionar los expedientes y realizar un seguimiento y evaluación de la doctrina operacional, además de, tarea aún pendiente, pensar qué otros documentos deben ser emitidos. Sin embargo, a pesar de esta carga laboral, desde la DGSAP se avanzó en la conformación de una unidad de seguimiento y evaluación de la doctrina, creada el 24 de agosto del 2012 mediante la Disposición Nº 951/2012.

3. CONCLUSIONES

La experiencia que se describió se encuentra todavía en desarrollo por lo que no es posible aún dimensionar el impacto directo de la misma sobre las prácticas y los hábitos del personal policial durante la ejecución de actividades que impliquen el uso de la fuerza. Sin embargo, estimamos que los avances registrados han permitido fortalecer la comunicación intrainstitucional, así como también unificar criterios y reivindicar el derecho de policías y civiles a manifestar sus opiniones y a participar de los procesos de análisis y creación de los instrumentos que regulan la labor policial.

La elección del primer bloque de documentos no fue aleatoria. El uso de la fuerza constituye un aspecto de la labor policial cuyo carácter neurálgico impone la necesidad de establecer pautas claras acerca de cuestiones tales como: qué se entiende por fuerza estrictamente necesaria (racionalidad), cuándo y de qué modo emplear la fuerza (progresividad) y, en resumidas cuentas, qué es lo que la institución exige del oficial en relación al empleo efectivo de la fuerza.

En sintonía con el principio general que establece que, de no ser estrictamente necesario, no se debe acudir a la imposición por medio de la fuerza. Aun cuando la conducción civil tiene la facultad de elaborar protocolos de alcance obligatorio sin necesidad de hacer partícipes a los oficiales. Se optó por una modalidad de trabajo inclusiva orientada a hacer más eficiente el proceso de incorporación de reglas y pautas de actuación. Las que, al no ser experimentadas como totalmente externas y desconectadas respecto de las particularidades de las labores con las que, a diario, se topa el policía en el desarrollo de su tarea, resulten satisfactorias tanto a la hora de su adecuación a los principios y lineamientos básicos en materia de seguridad pública democrática, como también al momento de abordar conflictos y/o situaciones que reclamen el empleo del recurso policial. Se trata, en definitiva, de una experiencia -todavía en desarrollo- en el ámbito del sistema de seguridad pública de la Argentina, ordenada en función de consolidar un proceso de regulación democrática de la labor policial. Sin duda, un camino arduo que bien vale la pena transitar si se pretende reformar las instituciones policiales.

4. BIBLIOGRAFÍA

Ales, C., Fernández, G., Pereyra, S., Rosso L. y Sokol P. (2011). Propuestas para la regulación y el control del uso policial de la coerción y la fuerza en la Argentina. En Ales, C. (Comps.), *Regulación y control del uso policial de la coerción y la fuerza en Argentina* (209-279). Buenos Aires: Ministerio de Seguridad de la Nación.

Gabaldón, L. (2006). *"Criminalidad, reacción social y política: una visión en el contexto de la reforma policial venezolana"*. Revista Relación Criminológica (15), 66-78.

Osse, A. (2007). Entender la labor policial. Madrid: Amnistía Internacional.

Saín, M. (2008). *El leviatán azul: policía y política en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

CESC FUE SELECCIONADO PARA CONCURSO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN BOGOTÁ, LIMA Y SANTIAGO

El Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, en alianza con la Facultad de Psicología de la Universidad Diego Portales, iniciará la investigación VIOLENCIA EN TRES CIUDADES LATINOAMERICANAS: UN ESTUDIO COMPARADO A NIVEL LOCAL. Este proyecto resultó seleccionado para su financiamiento en el Concurso Internacional "Ciudades Seguras e Inclusivas, Investigación para reducir la Violencia, la Pobreza y las Desigualdades Urbanas", organizado por el International Development Research Centre de Canadá (IDRC), en asociación con el United Kingdom's Department for International Development (DFID).

El equipo principal de investigación será dirigido por el profesor Hugo Frühling y lo componen Jorge Araya, investigador de CESC, Ximena Tocornal de la Facultad de Psicología de la Universidad Diego Portales y Desmond Arias, profesor del John Jay School of Criminal Justice de City University of New York.

La investigación a realizarse en Bogotá y Lima contará con la colaboración de la Fundación Ideas para la Paz en Bogotá y del Centro para el Desarrollo de la Justicia y la Seguridad Ciudadana en Lima. Ambas instituciones aportarán a la discusión metodológica, ejecutarán el trabajo de campo y jugarán un rol central en la difusión de los resultados de la investigación hacia círculos de toma de decisiones en materia de política urbana en esas ciudades

El proyecto de investigación tendrá una duración de 30 meses y se concentrará en un análisis a nivel de ciudad y de barrios de Santiago, Lima y Bogotá. Su objetivo es el de contribuir a generar modelos explicativos pertinentes a la realidad urbana de América Latina, con respecto a los niveles de delitos violentos (contra las personas y la propiedad) y otras manifestaciones de violencia, en entornos residenciales que concentran significativamente desventajas sociales y económicas, las que, a su vez, refuerzan procesos de segregación espacial y social. Para ello se tendrán en consideración los efectos de las estrategias de políticas públicas (su diseño, implementación y sus procesos políticos) que han emprendido los gobiernos nacionales y locales en los últimos cinco años (2008-2012).

PROGRAMAS ACADÉMICOS CESC 2013

El Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile invita a profesionales chilenos y extranjeros del ámbito de las ciencias sociales, la administración pública y el derecho, y a quienes se desempeñan en temáticas vinculadas a la seguridad pública en el gobierno central, gobiernos locales, Ministerio Público, Defensoría Penal Pública, policías, organizaciones no gubernamentales (ONG's) y centros de investigación, a inscribirse en los programas académicos a distancia que dictará el CESC durante el año 2013.

Desde 2004 nuestro centro desarrolla de manera sistemática programas de formación y capacitación, tanto en Chile como en América Latina. Entre ellos hay diplomas de extensión, modalidad a distancia, "Prevención del delito a nivel local", "Supervisión y rendición de cuentas en la policía" y el "Diplomado Prevención del Delito y la Violencia en Jóvenes".

Durante el segundo semestre del 2013 se dictará el diploma en modalidad e -learning:

- **Supervisión y rendición de cuentas en la policía**

Consultas, inscripciones y matrículas desde el 1 de marzo de 2013

Puedes encontrar más información en : http://comunidadyprevencion.org y en http://cesc.uchile.cl

PRIMER DIÁLOGO REGIONAL DE POLÍTICA DE LA RED DE SEGURIDAD CIUDADANA, PROMOVIDA POR EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

En la sede central del BID, Washington DC, Estados Unidos, se llevó a cabo la primera reunión hemisférica de la Red de Seguridad Ciudadana, durante los días 10 y 11 de septiembre de 2012. El tema central de la reunión fue "La eficacia de las políticas públicas en seguridad ciudadana. Cómo medirla, cómo mejorarla".

Creada a fines de 2010, la Red de Seguridad Ciudadana busca promover el intercambio de experiencias e información, lecciones aprendidas, y soluciones a desafíos comunes dentro y fuera de la región a través de una reunión hemisférica, que se realiza de forma anual, y una comunidad virtual que operará de manera continua.

En la reunión participaron ministros y viceministros (o funcionarios de similar rango o responsabilidad) encargados de la orientación de políticas de seguridad ciudadana en países de la región. A su vez, asistieron académicos y expertos de reconocida trayectoria y especialistas del BID, como Hugo Frühling, Director del Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, y Lawrence Sherman, Director del Instituto de Criminología de la Universidad de Cambridge y profesor del Departamento de Criminología de la Universidad de Maryland.

Además, durante el desarrollo del evento se realizó la premiación del Segundo Concurso de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y El Caribe, organizado por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC) del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Open Society Foundations. En la ceremonia se entregaron premios al primer y segundo lugar en las categorías siguientes: Impacto, Innovación, Calidad de la Gestión y Asociatividad.

PRIMER DIÁLOGO REGIONAL DE POLÍTICA DE LA RED DE SEGURIDAD CIUDADANA

Fuente: Ana Pazdera.

PRIMER DIÁLOGO REGIONAL DE POLÍTICA DE LA RED DE SEGURIDAD CIUDADANA

Fuente: Ana Pazdera.

En el marco de este evento internacional se publicaron interesantes documentos de trabajo relacionados con el tema principal de la conferencia. Particularmente recomendados fueron los siguientes:

- **"Desarrollo y evaluación de programas de seguridad ciudadana en América Latina"**

Protocolo para la prevención del delito a partir de la evidencia

Lawrence W. Sherman, Universidad de Cambridge y Universidad de Maryland

- **"La eficacia de las políticas públicas en seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe"**

Hugo Frühling

- **"Seguridad Ciudadana. Marco conceptual y evidencia empírica"**

Documento BID

Todos estos trabajos se pueden descargar en la sección de documentos siguiente link:
http://events.iadb.org/calendar/eventDetail.aspx?lang=es&id=3680&

CESC DIO A CONOCER RESULTADOS DE VISITAS A ESTACIONES DE POLICÍA JUNTO A LA MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO

El Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (CESC), junto a la Municipalidad de Santiago, presentó el miércoles 24 de abril de 2013 los resultados de las visitas a 39 comisarías de Carabineros y 33 Brigadas de Investigación Criminal de la Policía de Investigaciones (Bicrim), realizadas en diciembre de 2012.

El estudio forma parte de la VI Semana Mundial de Visitas a Estaciones de Policía, de la Alianza Global Altus, que se realiza anualmente. El CESC coordina estas visitas en Chile y en Latinoamérica hispanoparlante.

En la ceremonia donde se dieron a conocer los resultados, efectuada en el Centro Comunitario Carol Urzúa, la alcaldesa de Santiago, Carolina Tohá, valoró la realización de estas visitas. "Este ejercicio para nosotros, como municipio, es muy valioso. Esperamos que los resultados de esta experiencia nos ayuden a alimentar nuestro trabajo y el de las policías", aseguró.

"Hacer de la observación de la labor policial algo que no solo se evalúa desde el punto de vista técnico, sino también ciudadano nos parece de gran valor en esta sociedad", agrego la alcaldesa.

El Director del CESC, Hugo Frühling, explicó que estas visitas, iniciadas en 2006, ha significado avances en las comisarías y las Bicrim. "El área de detención de las estaciones de policía es un área crítica, pero a partir de las visitas ha ido mejorando en los puntajes, independientemente de los visitantes que evalúan", detalló.

Además, Hugo Frühling destacó que quienes realizan estas visitas son las mismas personas que deben recibir la atención policial, pues se trata de voluntarios que viven en los sectores correspondientes a cada comisaría o Bicrim.

Resultados 2012

En la medición de 2012, las estaciones de policía del país situaron sus puntajes por sobre el promedio mundial. De un máximo posible de 100, Chile obtuvo 73,24 puntos, por encima de los 66,26 puntos del promedio global.

En las visitas se evalúan las condiciones de detención, las condiciones físicas de las estaciones, la igualdad de trato al público, la transparencia y rendición de cuentas y la orientación a la comunidad.

LA ALCALDESA CAROLINA TOHÁ DESTACÓ LA IMPORTANCIA DE LA OBSERVACIÓN CIUDADANA DE LA LABOR DE LA POLICÍA

Fuente: Mariana Ardiles, periodista INAP.

HUGO FRÜHLING, DIRECTOR DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN SEGURIDAD CIUDADANA, REMARCÓ QUE LOS VOLUNTARIOS QUE REALIZAN LAS VISITAS SON QUIENES RECIBEN LOS SERVICIOS DE LA POLICÍA

Fuente: Mariana Ardiles, periodista INAP.

3er CONCURSO DE BUENAS PRÁCTICAS EN PREVENCIÓN DEL DELITO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Concurso de Buenas Prácticas en prevención del delito en América Latina y el Caribe

Próximamente se abrirá la convocatoria para este concurso en su tercera versión, cuyo objetivo es captar, conocer y difundir iniciativas innovadoras de prevención del delito, ejecutadas o en ejecución, efectivas para la prevención del delito y la violencia.

Esta nueva convocatoria estará dirigida a **gobiernos de segundo nivel administrativo (Estados, provincias, departamentos, regiones u otras denominaciones).**

Instituto de Asuntos Públicos
Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana
Universidad de Chile

BID

El problema de las drogas en las Américas

Este informe, elaborado por la OEA y supervisado por el Secretario General José Miguel Insulza, consta de casi 400 páginas en el que han participado todos los Estados Miembros de la OEA y consiste en un estudio analítico y un documento técnico que delinea una serie de escenarios y opciones para la estrategia antidrogas en los próximos años.

El informe analítico (http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf) consta de unas 90 páginas y se nutre de un conjunto de informes sobre cada uno de los aspectos del problema, como la salud, el desarrollo, la seguridad, la producción, las alternativas legales y los costos de la economía ilícita. Examina el entorno actual de las políticas sobre drogas que se aplican en el hemisferio, sirviéndose de la experiencia de los gobiernos, la sociedad civil, instituciones académicas o grupos de expertos.

El informe (http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe_de_Escenarios.pdf) construye cuatro escenarios posibles en el desarrollo del problema hasta 2025. Cada capítulo proporciona un análisis de referencia de la situación actual en la región, un examen de las mejores prácticas y de nuevos enfoques que están desarrollando los diferentes países, así como una descripción de los desafíos de esquema y los obstáculos para mejorar los resultados.

Nuevo portal sobre seguridad en Centroamérica

El Diálogo Interamericano presenta un nuevo portal sobre seguridad en Centroamérica. Éste reúne materiales de investigación y análisis, documentación gubernamental y de políticas públicas, y recursos relacionados. Ofrece a académicos, profesionales y autoridades de Estados Unidos y la región un completo banco de datos para la investigación y el diseño de políticas públicas, con funciones interactivas que permiten analizar acontecimientos y tendencias en materia de seguridad regional. Las temáticas que cubre abarcan desde tráfico de drogas, armas y personas, seguridad fronteriza, lavado de dinero y violencia y pandillas hasta cooperación regional, instituciones policiales, militares y judiciales y la reforma de las mismas.

Invitamos a los miembros de la Red a conocer esta interesante iniciativa en: http://centralamericasecurity.thedialogue.org/

PUBLICACIONES DEL ÁREA PREVENCIÓN DEL DELITO Y LA VIOLENCIA A NIVEL LOCAL DE CESC

VIOLENCIA EN BARRIOS CRÍTICOS

Liliana Manzano

2009

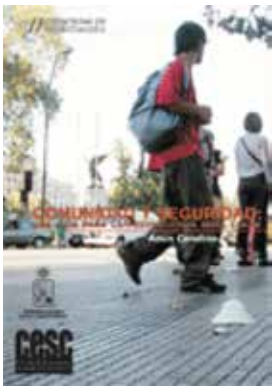
Investigación realizada en dos barrios de Santiago, Chile, que busca analizar y comprender el panorama de violencia en el que participan individuos y grupos de sectores carenciados tanto en el papel de víctimas como de victimarios. El objetivo de la investigación fue indagar en realidades que, por lo general, han mostrado ser resistentes frente a las políticas públicas, con el fin de proponer alternativas de intervención.

COMUNIDAD Y SEGURIDAD

Azun Candina

2006

Este manual revela experiencias de prevención que tienen lugar en América Latina. El objetivo de esta guía es que sea una herramienta de utilidad por su proximidad regional y por entregar claves acerca de aquello que ha demostrado tener resultados.



EXPERIENCIAS EN AMÉRICA LATINA. *EL DESAFÍO DE EVALUAR PROGRAMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA*

Editor Jorge Araya

2011

Este documento revisa y analiza los principales conceptos en materia de evaluación y buenas prácticas, dando a conocer experiencias específicas de intervención que han contado con evaluaciones sistemáticas

SEGURIDAD EN AMÉRICA LATINA. *MIRADAS CRÍTICAS A PROCESOS INSTITUCIONALES*

Editora Romina Nespolo

2011

Documento que analiza las políticas públicas de seguridad ciudadana que se implementan en América Latina, desde una perspectiva crítica.

EVALUACIÓN Y BUENAS PRÁCTICAS. *APRENDIZAJES Y DESAFÍOS PARA LA PREVENCIÓN DEL DELITO Y LA VIOLENCIA*

Ximena Tocornal - Paola Tapia

2011

Publicación que aborda la relación entre la evaluación y las buenas prácticas, dibujando el recorrido teórico que vincula –con sus particularidades– ambos conceptos, en un plano de complementariedad. Muestra el panorama del quehacer preventivo en la región, a partir de las experiencias postuladas al Primer Concurso de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y El Caribe, y profundiza en aspectos clave de las más destacadas.

EVALUACIÓN Y BUENAS PRÁCTICAS 2. *APRENDIZAJES Y DESAFÍOS PARA LA PREVENCIÓN DEL DELITO Y LA VIOLENCIA*

Paola Tapia

2013

Este segundo volumen avanza en difundir y promover las Buenas Prácticas como un concepto útil y orientador para el diseño implementación de intervenciones más efectivas y de calidad en materia de prevención del delito y violencia. Esta publicación reúne una revisión de las iniciativas de la segunda versión del Concurso de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y El Caribe.

Puedes encontrar todas nuestras publicaciones en: http://comunidadyprevencion.org

+ Comunidad + Prevención

Instituto de Asuntos Públicos
Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana
Universidad de Chile

CONTACTOS Y SUGERENCIAS:
• CESC - Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana • Instituto de Asuntos Públicos - Universidad de Chile
• Romina Nespolo • rnespolo@uchile.cl • Fono: 56-2- 29771520 • Santa Lucía 240, Santiago, Chile • www.cesc.uchile.cl

Instituto de Asuntos Públicos
Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana
Universidad de Chile