

Ciudad y seguridad

Las comunidades y los derechos
ciudadanos en la coproducción
de la seguridad

Andrés Suárez, Franz Vanderschueren,
Juma Assiago e Ivett Tinoco-García
(coordinadores)



CIUDAD Y SEGURIDAD

LAS COMUNIDADES Y LOS DERECHOS CIUDADANOS

EN LA COPRODUCCIÓN DE LA SEGURIDAD

IDENTIDAD
EN TORNO A LA EQUIDAD

CIUDAD Y SEGURIDAD

LAS COMUNIDADES Y LOS DERECHOS CIUDADANOS

EN LA COPRODUCCIÓN DE LA SEGURIDAD

Coordinadores:

Andrés Suárez
Franz Vanderschueren
Juma Assiago e
Ivett Tinoco-García



GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO

Alfredo Del Mazo Maza
Gobernador Constitucional

Alejandro Fernández Campillo
Secretario de Educación

CONSEJO EDITORIAL
Presidente
Sergio Alejandro Ozuna Rivero

Consejeros
Rodrigo Jarque Lira, Alejandro Fernández Campillo,
Marcela González Salas y Petricioli, Jorge Alberto Pérez Zamudio

Comité Técnico
Félix Suárez González, Marco Aurelio Chávez Maya

Secretario Ejecutivo
Roque René Santín Villavicencio

Ciudad y seguridad. Las comunidades y los derechos ciudadanos en la coproducción de la seguridad

© Primera edición: Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de México, 2018

© Gobierno del Estado de México
Palacio del Poder Ejecutivo
Lerdo poniente núm. 300,
colonia Centro, C. P. 50000
Toluca de Lerdo, Estado de México.

© Andrés Suárez González, Franz Vanderschueren, Juma Assiago e Ivett Tinoco García, coordinadores

ISBN: 978-607-495-651-1
ISBN electrónico: 978-607-495-659-7

© Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal
Número de autorización del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal
CE: 205/01/07/18

Impreso en México / *Printed in Mexico*



Esta obra está sujeta a una licencia Creative Commons Atribución - No Comercial - Sin Derivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0). Para ver una copia de esta licencia visite: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>. Puede ser utilizada con fines educativos, informativos o culturales siempre que se cite la fuente y se respeten a cabalidad los derechos morales de los autores involucrados. Disponible para su acceso abierto en: <http://www.edomex.gob.mx/consejoeditorial>

Prólogo	11
JOAN CLOS DIRECTOR EJECUTIVO, ONU-Hábitat	

Presentación	13
ALIOUNE BADIANE PRESIDENTE DE URBAN THINK TANK AFRICA, SENEGAL	

Introducción	
Las comunidades y los derechos ciudadanos en la coproducción de la seguridad	15
ANDRÉS SUÁREZ, FRANZ VANDERSCHUEREN JUMA ASSIAGO E IVETT TINOCO-GARCÍA	

EL ESTADO DE LAS PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD E INSEGURIDAD

Evolución de la seguridad en las ciudades	23
FRANZ VANDERSCHUEREN	

Prevención eficaz del delito para construir ciudades y comunidades más seguras en Canadá	41
LUCIE LÉONARD, LAURA DUNBAR E IRVIN WALLER	

La evolución de la prevención urbana: lecciones de las prácticas municipales	67
MACARENA RAU	

Presencia de revistas académicas de seguridad ciudadana en bases de datos regionales e internacionales	85
ROSARIO ROGEL-SALAZAR E IVETT TINOCO-GARCÍA	

Hacia ciudades más seguras para un siglo urbano	97
JUMA ASSIAGO	

ENFOQUES EN EL ABORDAJE DE LAS VIOLENCIAS URBANAS

Respuestas al crimen y a la violencia en los contextos urbanos: ¿qué papel juega la práctica de la resolución de conflictos y de la consolidación de la paz?	143
ACHIM WENNMANN	

El conflicto en la ciudad y la justicia restaurativa: el caso mexicano	165
LUZ PAULA PARRA-ROSALES	
Repensando la relación violencia y ciudad: del enfoque de riesgo al enfoque de resiliencia urbana. Hacia otra forma de hacer seguridad democrática	185
ALEJANDRA LUNECKE Y MARÍA PAZ TREBILCOCK	
Participación de los ciudadanos en la prevención social de las violencias: los ciudadanos como actores esenciales en la producción de seguridad en las ciudades	203
HÉLÈNE DUPRÉ, SERGIO GARCÍA Y MARÍA CECILIA JARAMILLO	
Seguridad híbrida en contextos urbanos y sus repercusiones sobre la gobernanza	221
AGNESE MACALUSO	
Violencia contra las comunidades en México y en Myanmar: crecimiento económico y ausencia de paz social	243
ANDRÉS SUÁREZ	

PREVENCIÓN EN GRUPOS ESPECÍFICOS

Juventudes, violencias y territorios: la ciudad como plataforma de expresión, integración y prevención de las violencias juveniles	269
GERMÁN DÍAZ Y MARTÍN TORRES	
La prevención del radicalismo violento, las ciudades, las comunidades y lo local	287
PABLO MADRIAZA Y ANNE-SOPHIE PONSOT	
Mujeres, violencia y ciudad	305
KALPANA VISWANATH	
El rostro humano de la seguridad urbana: ciudades más seguras para las mujeres	323
KATHRYN TRAVERS, MARGARET SHAW Y KASSANDRA MCCLEERY	

Daño social y victimización generada en y por la ciudad: el rol del Estado, los mercados y la ciudadanía	347
CARLOS GUAJARDO	

TERRITORIO Y VIOLENCIA URBANA

Los espacios públicos como componentes centrales de la coproducción de seguridad	367
CECILIA MARTÍNEZ-LEAL	
Desarrollo urbano y seguridad, del componente físico al componente identitario	383
CRISTIÁN DEL CANTO	
Fronteras abiertas y cerradas en contextos violentos	399
RAÚL SOTO-ZAMORA Y OSCAR IVÁN BUENO-CARBAJAL	

Prólogo

JOAN CLOS
DIRECTOR EJECUTIVO, ONU-Hábitat

Es un honor poder contribuir con la obra *Ciudad y seguridad. Las comunidades y los derechos ciudadanos en la coproducción de la seguridad*. ONU-Hábitat, como programa líder en la urbanización sustentable, gracias a más de cuarenta años de experiencia, ha colaborado con diversos gobiernos locales en el desarrollo de planes y estrategias para la prevención del crimen y de la violencia en las ciudades.

Nuestra aproximación a la seguridad urbana ve a la urbanización como fuente del desarrollo. Es decir, la urbanización bien planificada y financiada es un motor para la prosperidad, el empleo, el progreso humano y la seguridad. Si bien la relación entre urbanización y desarrollo ha sido conocida por muchos años, no fue hasta hace poco que esta visión se ha consolidado a nivel global. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable y la Nueva Agenda Urbana, como documento final de Hábitat III, la Conferencia de Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, abarcan la fuerza innegable de la urbanización como precondition del desarrollo.

La Nueva Agenda Urbana provee de una directriz a los gobiernos nacionales y locales para planificar y hacer que las ciudades y los asentamientos humanos sean más seguros, inclusivos, resilientes y sustentables. Nuestra aproximación a la seguridad urbana descansa sobre las funciones básicas de los gobiernos locales como autoridades de la planificación urbana. En otras palabras, aborda la seguridad urbana como un resultado deseable para una mejor calidad de vida y un bienestar general en la ciudad. Esta aproximación tiene prioridad en la prevención, más que en la reacción, para enfrentar los complejos desafíos de la inseguridad, el crimen y la violencia.

La Nueva Agenda Urbana se aproxima a la seguridad urbana promoviendo la acción integrada e identificando los actores claves para la prevención, en orden a disminuir la inseguridad. Al establecer un plan

de acción de cinco estrategias —el establecimiento de policías urbanos nacionales, reglas y regulaciones, planificación urbana pertinente, y el diseño y financiamiento de mecanismos de urbanización, así como la implementación local— la Nueva Agenda Urbana busca que el proceso de urbanización sea más eficiente y efectivo.

Nuestro Programa Ciudades más Seguras dio cuenta del incremento de la segregación en las ciudades, conducido por intereses privados, por ejemplo, por medio del desarrollo de vecindarios cerrados para los ricos, y zonas de guetos para los vecindarios más pobres, que quedan a merced de bandas y grupos criminales. El abordar sólo los síntomas del crimen ha conducido a su desplazamiento, pero sin remediar sus causas. Esto sólo puede ser enfrentado por medio de la inversión en una urbanización pertinente que ponga a las personas en el centro.

El Comité Ejecutivo de ONU-Hábitat solicitó que lideráramos el desarrollo de unas directrices para todo el sistema de Naciones Unidas de Ciudades más Seguras, en concordancia con los principios de la Nueva Agenda Urbana. En ese sentido, acogemos la oportunidad de ser socios colaboradores con otras agencias de Naciones Unidas y organizaciones internacionales para definir estándares comunes de una aproximación a la seguridad urbana sobre la base de una visión común del futuro de la urbanización, compartida con la Nueva Agenda Urbana.

Presentación

ALIOUNE BADIANE

PRESIDENTE THE URBAN THINK TANK AFRICA, SENEGAL

El libro *Ciudad y seguridad. Las comunidades y los derechos ciudadanos en la coproducción de la seguridad* reúne trabajos de más de una veintena de autores que abordan el estudio y análisis de la seguridad urbana en diversas regiones y desde diferentes perspectivas.

¿Qué significa vivir en una ciudad segura o cómo se construye una ciudad más segura? Éstas son las preguntas transversales al conjunto de textos que asumen como una evidencia indiscutible, por una parte, el impacto directo de la inseguridad sobre la calidad de vida y el desarrollo humano y socioeconómico de las áreas urbanas y los grupos sociales vulnerables que viven en ellas y, por otra, el derecho ciudadano universal de vivir y convivir en ciudades y comunidades seguras.

Los capítulos consideran tanto la complejidad de la ciudad como las diferentes formas de inseguridad. Ambas aristas contienen un trasfondo histórico ineludible: las poblaciones y las infraestructuras urbanas básicas, las costumbres, los marcos institucionales y los espacios públicos.

El abordaje de la violencia y la delincuencia también entraña un relato propio en cada ciudad: la problemática del delito y las respuestas a la violencia no son las mismas en Ciudad Juárez que en Ciudad de México, tampoco lo son las de Nápoles frente a las de Milán o las de Manila y las de Johannesburgo. El tejido social de una ciudad, la identidad de sus habitantes, sus contradicciones y conflictos son únicos y específicos, y por esta razón todo intento de tratarlos a través de protocolos universales corre el riesgo de fracasar, pues omite la dimensión del tejido humano, social y político de las ciudades.

Asimismo, la inseguridad y la respuesta a ella son también complejas. Por una parte, la delincuencia ha perdido la dimensión de fenómeno marginal que el sistema de justicia criminal podía contener hasta la década de los sesenta, para transformarse en un fenómeno más relevante y cotidiano que no se aborda sólo refiriendo el monopolio estatal de la violencia y la

justicia penal. De hecho, el control social se ha modificado en muchos países y la prevención —aunque su rol sea a menudo minimizado por las autoridades estatales y el sistema de justicia criminal— se ha transformado en una exigencia ineludible para quienes quieren paz y convivencia. Por otra parte, la gama de grupos que requieren beneficiarse de la prevención focalizada en las ciudades es demasiado amplia como para reducir la prevención a un simple abordaje uniforme de riesgos o a una patología social fácilmente identificable. Las causas transversales de la violencia precisan respuestas en la misma línea. Ello reduce la posibilidad de que el fenómeno de la inseguridad pueda ser abordado como una simple política sectorial repetible para todas las áreas urbanas y para todos los grupos sociales.

La inseguridad en las ciudades reviste aspectos relacionados con la educación, el civismo, la justicia, el urbanismo, la diversidad de género, la presencia de distintos grupos etarios, la configuración de barrios, los espacios públicos, el empleo y los negocios, la ubicación geoestratégica, así como las expresiones culturales que coexisten en una ciudad y las teorías de la criminalidad que subyacen como referencia en la cultura de las autoridades, las instituciones y la opinión pública. Por tanto, abordar la problemática de la seguridad en las ciudades desde un solo ángulo empobrecería la reflexión, evitaría reconocer la amplitud de las actuales respuestas innovadoras y negaría las múltiples responsabilidades que están en juego en su abordaje, favoreciendo el simplismo de las teorías del control social que han predominado en las políticas antidelinuencia de varias regiones durante las últimas tres décadas. El abordaje uniforme de las políticas de seguridad reduciría la realidad única de las ciudades a modelos universales tecnocráticos tan abstractos como inhumanos y estigmatizantes.

Este libro no pretende cubrir todos los aspectos de la inseguridad o la violencia ni las posibles respuestas que den las ciudades a cada uno de estos desafíos. Los editores han querido evidenciar críticamente la complejidad y la transversalidad del fenómeno permitiendo que expertos de varias regiones y de diversas disciplinas analicen el problema que afecta a todos los ciudadanos.

Introducción

Las comunidades y los derechos ciudadanos en la coproducción de la seguridad

ANDRÉS SUÁREZ, FRANZ VANDERSCHUEREN
JUMA ASSIAGO E IVETT TINOCO-GARCÍA

En la presentación de este libro Alioune Badiane, presidente The Urban Think Tank Africa (Senegal), señala que “el abordaje uniforme de las políticas de seguridad reduciría la realidad única de las ciudades a modelos universales tecnocráticos tan abstractos como inhumanos y estigmatizantes”. Bajo esta perspectiva, esta obra no pretende cubrir todos los aspectos de la inseguridad o la violencia urbana, ni todas las posibles respuestas a cada uno de estos desafíos, sino asumir la complejidad del abordaje de las causas y formas de enfrentar la inseguridad en las ciudades. Se ha querido, por tanto, dejar espacio a expertos en esta materia, lo cual posibilita una aproximación multidisciplinaria del complejo desafío de la seguridad enfocándolo desde cuatro aspectos: el estado de las perspectivas de la seguridad e inseguridad, los enfoques en el abordaje de las violencias urbanas, la prevención a grupos específicos y, finalmente, una visión de seguridad en la ciudad desde el territorio y la violencia urbana.

La primera parte comienza con el texto de F. Vanderschueren. En él se describe la evolución histórica de la construcción de seguridad urbana como respuesta práctica e ideológica a los desafíos, dinámicos y polifacéticos, de la delincuencia y la violencia, fenómenos estrechamente ligados al proceso de urbanización. El autor destaca que hoy el desarrollo urbano no permite identificar modelos universales de ciudad, sino sólo realidades locales diversas y a menudo únicas que, al ser analizadas, precisan un abordaje territorial integral de la seguridad, vinculado directamente con los gobiernos locales.

El segundo capítulo, firmado por tres expertos canadienses, L. Leonard, L. Dunbar e I. Waller, parte de la evaluación de las prácticas preventivas utilizadas en Canadá durante las últimas décadas —país pionero en la materia—, para poner en evidencia el rigor y la continuidad en el trabajo preventivo, así como la importancia de un enfoque local que valore

las coaliciones con los actores de la sociedad civil al abordar efectivamente la complejidad de las causas de la delincuencia.

Por su parte, el capítulo de M. Rau, arquitecta chilena, analiza la práctica de la prevención situacional. La autora presenta el estado del arte para la región latinoamericana, en él describe el origen, los fundamentos teóricos y urbanísticos, y la esencia de esta práctica. El texto subraya la importancia de la gestión municipal para la implementación de estrategias de prevención situacional a nivel local y también la ineludible participación de los ciudadanos. En el apartado siguiente, R. Rogel-Salazar e I. Tinoco-García analizan la seguridad ciudadana como campo de reflexión académico, mostrando, a través de una reseña de las publicaciones sobre este tema, la relativa pobreza de la reflexión teórica en la región latinoamericana, pese a que la zona es una de las más violentas del planeta. Esta constatación conduce implícitamente a reconocer una dependencia ideológica de las teorías del mundo anglosajón, ya que hoy orientan las políticas de seguridad en la región.

Finalmente, y para cerrar el primer gran apartado, J. Assiago presenta, desde la visión de ONU-Hábitat, las perspectivas generales de construcción de ciudades más seguras en el marco de Hábitat III, esto permite que el lector entienda la lógica subyacente en el enfoque de esta agencia. El autor, apoyándose en el análisis de la experiencia de 20 años del Programa Ciudades más Seguras, y la creación de la Red Global de Ciudades más Seguras, reitera la importancia que la seguridad tiene para ONU-Hábitat como dimensión transversal del desarrollo urbano. Al mismo tiempo, el capítulo justifica el enfoque actual de esta agencia, que se enriquece yendo desde la focalización en la seguridad de las ciudades y los barrios, hasta un enfoque que refuerza, simultáneamente y en el marco de la Agenda Urbana post 2015, la planificación, la gobernanza, la economía y la calidad de los servicios urbanos como futuros factores de desarrollo para las ciudades. Dicha perspectiva permite conocer algunas de las causas profundas de la violencia y la delincuencia, además de confirmar el rol clave que juegan los gobiernos locales tanto en la coproducción de seguridad como en la planificación y gobernanza urbana. El texto cierra sugiriendo una mayor colaboración de las diversas agencias de Naciones Unidas que trabajan la seguridad urbana.

La segunda parte comprende seis textos que focalizan los enfoques y abordajes de la coproducción de seguridad y, en particular, de las prevenciones. Esta sección comienza con un innovador abordaje preventivo desarrollado por A. Wennmann. Su propuesta involucra a todos los ac-

tores locales desde la perspectiva de la construcción de paz, cuya urgencia es evidenciada por las actuales crisis en países y ciudades afectadas por la extrema violencia. El autor plantea que el crimen y la violencia se están convirtiendo cada vez más en problemas políticos, por ello, en lugar de ser tratados como problemas “criminales” deben ser tratados como tales. Dicho enfoque obliga a repensar los modelos de control social, prevención y búsqueda de paz desde sus fundamentos. En esta aproximación, se sugiere ampliar el desarrollo de “laboratorios urbanos”, entendidos como espacios de innovación a nivel local, para prevenir y reducir la violencia y la delincuencia, ya que pueden actuar como una espina dorsal institucional para avanzar en la resolución de conflictos y en la consolidación de la paz en contextos urbanos. En forma complementaria, en el segundo capítulo L. P. Parra presenta la coproducción de seguridad desde la práctica de justicia restaurativa, es decir, aquella que reconstruye el tejido social y humano de los espacios urbanos, considerando el trayecto de las políticas y prácticas de las últimas décadas desde la realidad mexicana.

El texto de A. Lunecke y M. P. Trebilcock, desde una mirada crítica de la experiencia latinoamericana, propone abordar la prevención a través del enfoque de resiliencia. Dicho enfoque permitiría superar las limitaciones estigmatizantes y tecnocráticas de aquellos que tienen una mirada desde los enfoques de riesgo, prevalentes en la región, y valorizar las capacidades latentes más que las vulnerabilidades de los territorios y grupos sociales. La propuesta de resiliencia contiene tres dimensiones relevantes: los recursos materiales de las ciudades, la dimensión cultural y la de capital social, que puede generar eficacia colectiva, y, finalmente, los comportamientos prosociales.

El cuarto apartado, redactado por H. Dupré, S. García y C. Jaramillo, desde la misma perspectiva regional, emplea la definición de seguridad ciudadana, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2013 —“protección de un núcleo básico de derechos, incluido el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona y su derecho a tener una vida digna”—, para acentuar la participación ciudadana como condición imprescindible en el éxito de la prevención, instrumentos de monitoreo y garantía del respeto a los derechos humanos. Los autores analizan el desafío de la participación ciudadana e identifican varios obstáculos, entre ellos el escaso capital social, las limitaciones institucionales y, en ciertos países, la prevalencia de una actitud que no asume las consecuencias de la presencia del crimen organizado. Por otra parte, A. Macaluso hace referencia a las lecciones de las experiencias

mundiales y aborda el tema desde el ángulo de la gobernanza. Partiendo de la constatación de la prevalencia actual de gobiernos híbridos frente al desafío de la seguridad, subraya la relevancia de un necesario pacto de seguridad entre las instituciones del Estado y la sociedad civil, en el cual las autoridades locales son llamadas a coordinar. Finalmente, el texto de A. Suárez, desde una perspectiva comparativa interregional, y a través del análisis de dos ejemplos de estados íconos de la violencia crítica en Asia y Latinoamérica, aborda la exigencia de coherencia entre evolución institucional, crecimiento económico-social equitativo y coproducción de seguridad.

La tercera parte de este volumen aborda la prevención dirigida a diversos grupos considerados como vulnerables y analiza en cada caso las condiciones de éxito.

El primer capítulo de G. Díaz y M. Torres, a la luz de las reflexiones y prácticas latinoamericanas, se centra en los requerimientos de la prevención con grupos juveniles, en particular en América Latina, sugiriendo una mirada y enfoques innovadores en la perspectiva del “derecho a la ciudad” de los jóvenes, sin la cual la prevención se vuelve control social “adultocentrista”. El fenómeno, muy actual, de la radicalización es el objeto del segundo apartado de P. Madriaza y A. S. Ponsot. Los autores analizan el significado del concepto de radicalización, las relaciones entre la radicalización violenta y los contextos locales de las ciudades, enfatizando la importancia de la integración de las comunidades en las sociedades occidentales. Además, reafirman que la revisión de las prácticas preventivas dirigidas a la radicalización valida y legítima iniciativas que refuerzan el enfoque local comunitario y resiliente.

La segunda sección de capítulos de esta separata se centra en la prevención de la violencia de género en espacios públicos. El primer texto, de K. Wiswanath, describe y analiza la experiencia universal de la inseguridad y el miedo a la violencia en los espacios públicos, actos que afectan la vida cotidiana de las mujeres, pues restringen sus movimientos y minimiza el ejercicio de su “derecho a la ciudad”. Frente a esta realidad de subordinación, la autora exige la proactividad de las mujeres en la construcción de seguridad, pues ésta es antecedente para el ejercicio de su derecho a la ciudad. Por otra parte, insiste en la necesidad de investigar la ciudad como espacio de violencia para las mujeres, además de plantear una gobernanza con perspectiva de género. El segundo apartado, de K. Travers, M. Shaw y K. McCleery, también sobre la temática de género, enriquece el análisis evidenciando múltiples prácticas innovadoras en ciudades como

Viena y Seúl. El texto insiste en la necesidad de empoderamiento de las mujeres a través de instrumentos como la auditoría de seguridad por mujeres y su participación directa en la planificación urbana. También, subraya el potencial preventivo de la utilización de las nuevas tecnologías y la necesidad de formar proveedores de servicios urbanos en perspectiva de género. Las autoras valorizan los programas de seguridad en ciudades como lo proponen los movimientos Ciudades Seguras y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

En el capítulo final de esta sección sobre la temática de las víctimas, firmado por C. Guajardo, se invita al lector, y a todos aquellos que toman decisiones, a entender de manera más amplia e innovadora el concepto de “víctima”. Éste ha de superar el mero impacto de la delincuencia sobre las personas afectadas en la ciudad, para incluir, también, a las víctimas de la ciudad; es decir, incorporar en el análisis de la ciudad su sistema económico, las carencias de su planificación urbana e incluso de su cultura, ya que puede traer consigo graves sesgos discriminatorios.

La cuarta parte de este libro analiza, desde la visión y la experiencia de urbanistas o desde la geopolítica, la relación entre violencia, delincuencia y territorios urbanos. El primer trabajo, de la urbanista C. Martínez-Leal, aborda la relación entre espacio público y prevención en ciudades. La autora define los espacios públicos y describe el contexto histórico que generó el patrón actual de desarrollo urbano, mismo que condujo a consecuencias perversas como la congestión, las desigualdades, la segregación, la falta de vida en las calles; en otras palabras, a la pérdida de sociabilidad y el sentimiento de inseguridad. El análisis llevado a cabo en este apartado constata que los niveles de confianza interpersonal coinciden con los niveles de seguridad percibidos por la ciudadanía, además subraya que las medidas más importantes para estimular la sensación de protección se encuentran en las decisiones urbanas que pretenden lograr una mejor distribución del ingreso, garantizar un sistema de salud accesible, brindar educación, mejores servicios de infraestructura y espacios públicos para la integración, accesibilidad y recreación. Para lograr estas políticas son cruciales la participación ciudadana en las políticas urbanas y las coaliciones entre gobiernos locales, comunidades y asociaciones privadas.

C. Del Canto, también desde el urbanismo, analiza la relación entre el desarrollo urbano y la seguridad, e inicia su reflexión a partir de la distinción entre las dimensiones material y simbólica de la ciudad. La dimen-

sión material en el ámbito de seguridad apunta al control territorial, en tanto, la dimensión simbólica da espacio a políticas preventivas con participación ciudadana y construcción de ciudadanía. El desarrollo urbano actual ha transformado la expansión de la ciudad en dispersión, es decir, en pérdida de control y de la centralidad de esta expansión. Ello, a su vez, ha fragmentado la identidad de los ciudadanos creando una sumatoria de zonas de fuerte disparidad social, que hace que “los habitantes de las ciudades dispersas habiten varias ciudades en una”. Para superar las contradicciones entre estas dos dimensiones de la ciudad, el autor invoca el derecho a la ciudad y recalca que una ciudad segura requiere de habitantes comprometidos que practiquen el derecho a la ciudad, esto es, que se apropien de ella con su diversidad y con la articulación de las demandas de la complejidad urbana.

En el último capítulo de esta sección, escrito por R. Soto-Zamora y O. Bueno-Carvajal, se analiza de forma original un problema geopolítico complejo y común a más de 160 países: la violencia y la delincuencia en ciudades fronterizas, tomando los ejemplos de Ciudad Juárez-El Paso, entre México y Estados Unidos y, por otra parte, entre Brazzaville y Kinshasa, entre el Congo y la República Democrática del Congo. A partir de las categorías de análisis de ciudades fronterizas, el texto identifica los elementos espacial, cultural y simbólico que componen las ciudades fronterizas, como también sus modalidades de funcionamiento sea como fronteras “cerradas” (Congo) o “abiertas” (Ciudad Juárez-El Paso), y los factores que influyen en su relación: el intercambio económico (legal o ilegal), la migración y la seguridad. En el caso de la frontera “abierta” el grado de violencia modificaría drásticamente la migración y la seguridad, sin cambiar la relación económica. Por otra parte, en la frontera cerrada la relación económica es poco relevante, mientras las consideraciones étnicas o históricas son determinantes para el surgimiento de la violencia. Finalmente, los coordinadores de este libro agradecen la colaboración editorial de la doctora Rosario Rogel-Salazar en Ciudad de México.

Evolución de la seguridad en las ciudades

FRANZ VANDERSCHUEREN¹

Resumen

Este capítulo analiza la seguridad de las ciudades a partir de la evolución de la urbanización, las respuestas sociopolíticas a la inseguridad en las áreas urbanas y las principales teorías criminológicas, fundamento de diversas políticas de seguridad.

Desde la creación de las ciudades la seguridad ha sido una preocupación fundamental para los habitantes. Las pequeñas o medianas ciudades, con menos de 50 mil habitantes, que prevalecieron hasta la Edad Media eran ciudades que se caracterizaban por ser mercado, espacios de diversidad y territorios protegidos por ejércitos que pertenecían a los dueños de las ciudades: príncipes, reyes o casta religiosa. En la mayoría de los casos, salvo en Egipto y en imperios como el romano, estos espacios constituían ciudades-Estado.

Introducción

Entre los siglos XII y XVIII, cuando en Europa los habitantes de las ciudades se independizaron progresivamente de los señores feudales, la justicia dependía de tres tipos de corte: la de los señores, la de los reyes y la eclesiástica, es decir, la seguridad de los ciudadanos quedó delegada a la autoridad de los señores, o en el caso de los Estados, como en Inglaterra o Francia, en manos de los reyes. Es importante señalar que la seguridad también era un asunto privado para los sectores más acomodados, pues se desplazaban en las ciudades con guardias.

¹ Excoordinador general del Programa de Naciones Unidas Ciudades más Seguras (agencia Hábitat) de 1996 a 2001. Universidad Alberto Hurtado, Chile.

En un mundo prevalentemente rural, o de ciudades de menos de 100 mil habitantes, los delitos predominantes eran el abigeato, los robos y la usura; además, la violencia entre hombres era frecuente en las calles. El control informal jugaba un papel esencial en la prevención gracias a la proximidad y al hecho de que todos se conocían, situación predominante en ciudades de tamaño reducido. Las sanciones eran, a menudo, arbitrarias, y la pena de muerte y las ejecuciones públicas usadas como disuasión. En términos jurídicos, se pasó progresivamente del delito como daño a una víctima que merecía reparación, a una ofensa a la autoridad (reyes) y posteriormente al Estado, lo que justificará la división de tratamiento de los delitos entre derecho penal y civil. De hecho, en el siglo XVIII se establece la concepción diferencial del delito, es decir, se distingue entre aquellos actos concebidos como episodios de hostilidad a todos, y por ende ofensas al Estado, que serán procesados por el derecho penal y, por otra parte, delitos concebidos como daños a víctimas, tratados por el derecho civil (Pires, 2008).

En el contexto de la Ilustración emergió un debate entre filósofos y juristas sobre los fundamentos de la sociedad, sobre el tipo de justicia que substituye al poder del monarca o de la religión, sobre el modelo de sanción adecuado y sobre el rol de la sociedad en el rendir justicia. La noción de “contrato social” de Hume y Rousseau se va a imponer como norma fundamental para la cohesión social. Por una parte, los movimientos sociales como la Revolución francesa, la reivindicación de los derechos humanos, la guerra de Independencia de Estados Unidos, y por otra parte la extensión de la Revolución industrial inglesa al mundo occidental, y su consecuencia inmediata, el proceso de urbanización, van a alimentar este debate, forzando a gobiernos y juristas a buscar formas de gobierno que permitan ejercer una justicia *non* arbitraria y un control social de las poblaciones que comienzan a ocupar las nuevas ciudades de migrantes.

El cambio generado por la urbanización

El cambio más significativo en la gestión de la seguridad en las ciudades surgió con la industrialización, entre 1800 y 1840. El inicio del siglo XIX corresponde a la introducción de la industrialización, acto que transformó el mercado de trabajo al reducir del 70 al 30% (Bairoch, 1985) la mano de obra necesaria para alimentar a la población mundial. Esta nueva situación provocó un excedente de trabajadores en las zonas rurales y su consecuente migración, lo cual explica el rápido nacimiento de muchas

ciudades en Inglaterra. Este fenómeno, que inicia entre 1800 y 1840, se extendió al continente europeo y al resto del mundo en la medida que se industrializaba, alcanzando, entre 1850 y 1940, América del Norte y del Sur y al Japón, único país asiático industrializado en aquella época.

La urbanización va a significar por una parte el traslado, para las clases trabajadoras, de una economía de subsistencia rural hacia una pobreza urbana ocupada en las industrias crecientes y, por otra, la nueva delincuencia urbana diversificada, lo cual obligó a cambiar las características modalidades de control social de lo rural. En efecto, el anonimato de los habitantes de la ciudad, que superan los 200 mil individuos, destruye el control informal preventivo. Los análisis de Simmel (1903) sobre el cambio generado por esta evolución evidencian el fin de los controles sociales informales, basados sobre el conocimiento mutuo de los habitantes de las pequeñas ciudades. Además, los estímulos excesivos, característicos de la ciudad, llevan, de acuerdo con este mismo autor, a un individualismo que rompe las solidaridades tradicionales para buscar un rol individual en un clima de fuerte competición y de economía monetaria. Por ende, el aumento y la diversificación de la delincuencia, así como la pérdida de los mecanismos de prevención informal, obligan a encontrar formas más estructuradas de control social, compatibles con un mundo que se industrializa, urbaniza y rompe con el absolutismo anterior.

El contexto de la urbanización naciente es marcado por la pobreza. Las ciudades que se industrializan, Londres, París o Berlín, ven florecer las casas miserables, la prostitución, la usura sin límites, los robos de todo tipo, la corrupción y la sobreexplotación de los trabajadores. Dickens, Zola y Balzac describieron estas situaciones que los análisis de Engels (1845) profundizaron. El entorno de miseria generó protestas violentas que a menudo se confundieron con actos delictivos, lo cual explica el concepto de “clases peligrosas”, que prevaleció en la burguesía para caracterizar a los trabajadores. Uno de los desafíos para el control social fue entonces controlar a la clase trabajadora naciente y a su “ejército industrial de reserva”, intentando separar a la delincuencia de la protesta social, objetivos que se alcanzaron progresivamente durante la segunda mitad del siglo XIX.

La institucionalización del control social: creación de la policía

El control de los efectos sociales perversos de esta rápida y precaria urbanización se dio, por una parte, a través de la instauración de una justi-

cia nueva que se basa en el utilitarismo de Beccaria y Bentham, quienes promueven la sanción necesaria por razones sociales, con penas proporcionales, seguras y prontas, y la institucionalización de las cárceles como forma de sanción común y supuestamente reeducativa e inspirada del modelo utópico del panóptico. Esta propuesta de la cárcel derivaba por una parte de la crítica de Howard (1777) sobre las cárceles, que el calificaba de “escuelas del vicio”, y por otra parte de la visión del contrato social, ya que el mismo Rousseau escribirá a propósito de los delincuentes: “todo delincuente, atacando el derecho social, se transforma a través de sus actos en rebelde y traidor a la patria” (Rousseau, 1762: L2, C5: 202). Esta política marcaba una ruptura con el pasado porque rompía con la arbitrariedad, y correspondía a una visión de democratización de la sociedad, influenciada por el espíritu de Voltaire, aunque al mismo tiempo estigmatizaba al delincuente.

Esta propuesta necesitó de una fuerza organizada y legítima para implementarse, y esto se dio a través de la creación de la policía por el entonces intendente de Londres *sir* R. Peel, en 1830, seguida, un año después, por la creación de la policía de París. Ese modelo se va a difundir en el mundo entero como forma estatal de control organizado territorialmente, además tendrá un éxito inmediato debido a la disminución drástica del homicidio tanto en Inglaterra como en Francia.

El *Bobby* inglés se transformará en modelo policial y adquirirá legitimidad en la perspectiva planteada por R. Peel: “la policía es la gente y la gente es la policía”. Se trata de una desmilitarización de la fuerza pública y de una desprivatización de la seguridad en provecho de un monopolio estatal del ejercicio legítimo de la violencia, esencialmente para prevenir el crimen y con la aprobación de la opinión pública (Chalom, Leonard, Vanderschueren y Vezia, 2001).

Los modelos de policía que se impondrán buscan prevenir el crimen en las zonas urbanas y controlar a la clase trabajadora naciente, a través de dos modelos: el *Bobby*, policía inglés desarmado que apunta a la disuasión y ejerce tareas múltiples de control de la clase obrera, además de mantener el orden urbano. Es una policía que depende del poder político elegido, ya sea central (mayoría de los países europeos) o local (Estados Unidos, Canadá, Brasil y México). El segundo modelo es el de la policía japonesa, conocida como *Koban*, que surge después de 1868 con la industrialización del país. Esta policía polivalente está compuesta de agentes próximos a las comunidades, pues las visitan regularmente casa por casa. Por lo anterior, tienen un conocimiento permanentemente actualizado

de los habitantes de los barrios y se constituyen como una policía pacificadora, de información, de control, de mediación y líder del control informal debido a su estrecho contacto con la población. En otras palabras, esta policía apunta a la resolución de problemas (Brogden y Nijhar, 2005), pues está enraizada en la cultura japonesa, es decir, necesita menos agentes en comparación con los países occidentales y su impacto beneficia el conjunto de procesos de control social que estructuran la vida social de Japón (Uranaka, 2010).

Este sistema de justicia criminal, compuesto por tribunales, cárceles y policía, se institucionalizó al inicio del siglo xx y su desarrollo, aunque desigual según los países, se impuso conforme a los marcos institucionales de cada país, logrando resolver los principales desafíos que planteaba la delincuencia urbana en Europa, en las Américas, en Oceanía y en Japón. En Asia y África el poder de los países coloniales frenó drásticamente la urbanización, pues prohibió a las poblaciones rurales instalarse en las ciudades, aunque éstas fueran su lugar de trabajo. En pocas palabras, el sistema policial impuesto no fue diferente al de la metrópolis, salvo en el control político, lo cual contribuyó a impedir la urbanización.

Los principales logros de este sistema policial, al inicio del siglo xx, fueron haber disminuido la tasa de homicidios, gracias a una metodología de control de las “clases peligrosas” definidas por Frégier (1840), haber logrado separar la rebelión política de la delincuencia, marginalizando así a los delincuentes, y haber desmilitarizado y desprivatizado la seguridad. En el caso japonés se logró una relación más estrecha con la comunidad. Sin embargo, la generalización de un modelo policial casi universal no impide que varios países, en particular en América Latina, hayan mantenido una estructura militar tanto en su formación como en su práctica.

Las metrópolis desafían la seguridad en el siglo xx

Al término de la Primera Guerra Mundial (1918), el crecimiento de las ciudades alcanza niveles de metrópolis, en particular en Estados Unidos, donde la llegada de migrantes de todos los países europeos y de diversas regiones del país provoca serios problemas de integración y un nivel de delincuencia alarmante. Chicago simboliza esta situación: crece de 400 mil habitantes, en 1860, a casi 4 millones, en 1920, generando una urbanización descontrolada.

La escuela de Chicago, inspirada por Park, Burgess y Mc Kenzie (1925), calificará la situación de los barrios de migrantes de esta ciudad como áreas de “desorganización social”, donde se verifica una anomia que hace que la población sea incapaz de imponer valores comunes, de socializar y educar a la juventud. Por lo anterior, es común que en estos barrios predominen las pandillas juveniles, la gente de calle, la prostitución y un conjunto de delitos urbanos. La escuela de Chicago constata que la pérdida de las raíces y valores de los lugares de origen tiene como resultado la creación de una ciudad con áreas muy diversas, incluyendo “áreas morales” donde prevalecen conductas diferenciadas. Esta escuela evidencia que dicho fenómeno no está ligado a un grupo étnico particular, sino a la estructura de la ciudad. Por ello, propone una tarea de prevención que supla las insuficiencias de la socialización escolar, familiar o barrial. Asimismo, identifica a través de los estudios de Burgess (Park *et al.*, 1925) espacios urbanos donde la criminalidad se impone independientemente de los grupos sociales que allí residen, preanunciando los *hot spots* y mostrando la exigencia de una política de los espacios públicos.

Frente a las carencias de las políticas sociales y urbanas, en las numerosas áreas de marginación social se requiere, además del sistema de justicia criminal, la presencia efectiva de una política de prevención social, articulada con las fuerzas vivas de los barrios y dirigida, principalmente, a la inserción de los jóvenes adherentes a pandillas locales. El Chicago Area Project (CAP) es el símbolo de esta propuesta de la escuela de Chicago (Shaw, Zorbaugh, McKay y Cottrell, 1929). Dicha iniciativa, aún hoy vigente, se transformará en Estados Unidos en una tradición de prevención social masiva que trata de evitar la estigmatización de las pandillas juveniles. Por otra parte, en el periodo entre las dos guerras nació la primera referencia de la prevención social, territorial y comunitaria, lo cual evidenció la insuficiencia de las políticas sociales y del sistema de justicia criminal.

En este orden, antes de la Segunda Guerra Mundial se instaló un sistema de seguridad funcional, con fundamentos filosóficos y jurídicos e instrumentos de prevención social y territorial, en las zonas más desfavorecidas. Dicho sistema tiene formas de regulación de los conflictos sociales que permiten aislar a los delincuentes y evitar toda colusión con los “delitos” sociopolíticos. En consecuencia, las tasas de criminalidad de las ciudades donde el sistema está bien instalado permanecen estables o decrecen.

La evidencia de los delitos de cuello blanco

La sociología norteamericana mostró que la delincuencia no constituye el monopolio de los pobres o de un segmento de los “desorganizados sociales”, sino que es un fenómeno interclases. Sutherland lanzó en 1949 su famoso texto *White Collar Crime* para explicitar el concepto de delitos de cuello blanco, caracterizándolos como “delitos cometidos por personas respetables y de estatus social alto en el ejercicio de su trabajo” (Sutherland, 1999). Esta criminalidad cubre una amplia gama de infracciones que son a menudo, cuando son perseguidas, tratadas por el derecho civil o administrativo. Si bien esta evidencia va a marcar una ruptura conceptual con la tradición anterior, rompiendo con el esquema del crimen como producto de las clases desfavorecidas, su impacto será limitado porque estos delitos benefician un tratamiento más suave que la criminalidad común tanto por la opinión pública, los medios y la justicia. Sólo a fines del siglo xx e inicio del siglo xxi esta perspectiva adquirirá mayor importancia debido al crecimiento de la corrupción en muchas regiones; las crisis económicas que evidenciaron la fragilidad de los equilibrios financieros en un mundo globalizado, y la responsabilidad de las elites en su manejo (Benson y Simpson, 2015; Lascoumes y Nagel, 2014).

Algunos de estos delitos de cuello blanco afectan a las ciudades en la medida que refieren aspectos de las políticas urbanas como la construcción de viviendas o barrios, el control de la especulación urbana, la lucha contra la opresión de propietarios de casas o apartamentos en zonas de bajos ingresos (*slumlord*), la implementación de los servicios de transporte o de recolección de basura, el uso y mercado de los suelos o la protección del ambiente, temas que desde mitad del siglo pasado adquirieron siempre más importancia. Si la justicia trata estos problemas independientemente de las autoridades locales, estas últimas, sin embargo, tienen un rol relevante que se expresa a través de la planificación y las políticas urbanas para otorgar licencias de construcción o múltiples contratos de servicios urbanos. Esta función reviste particular relevancia en la postmodernidad donde la especulación urbana se ha transformado en una fuente de acumulación (Harvey, 2012). Los delitos de cuello blanco son abordados por la justicia, pero también su prevención en las ciudades es tratada por la política del urbanismo en su dimensión reglamentaria, lo cual permite a las municipalidades vigilar los contratos de construcción y servicios, la expansión de ciertas áreas, la especulación urbana y la protección del ambiente. Además, ofrece a las organizaciones de habitantes la posi-

bilidad de oponerse a ciertos proyectos juzgados como dañinos para la convivencia. En este campo, el principio de proximidad, que postula la cercanía entre instituciones y población, garantiza un mayor control social y la posibilidad de impedir los numerosos delitos de cuello blanco ligados al funcionamiento y expansión de las ciudades. En esta línea, el delito de cuello blanco urbano es objeto del control de la justicia, cuando interviene, así como de las políticas urbanas de las ciudades y a veces de las asociaciones de consumidores o de habitantes.

Los factores de crisis del sistema de justicia criminal en la posguerra

En el periodo de la posguerra, y sobre todo a partir de los años 60, cuatro grandes novedades dispares van a modificar la forma de abordar de la criminalidad en las ciudades.

Crisis de los fundamentos de la justicia criminal

El primer hecho es la crisis de legitimidad que afecta, en el contexto social innovador de los años 60, al sistema de justicia criminal, puesto en tela de juicio por la reflexión crítica de los expertos y los movimientos sociales.

La criminología crítica, que emerge en Europa y Estados Unidos, va a debatir los fundamentos del sistema de justicia criminal, la acción policial y la concepción misma de delincuente. Paralelamente, la reflexión filosófica de Foucault, en Francia, pone en tela de juicio los fundamentos de la justicia. La crisis cultural y social provocada por la guerra de Vietnam, los movimientos sociales como Mayo del 68, que socava el principio de autoridad, y el proceso de descolonización, hace que científicos sociales² y filósofos empiecen a identificar en el sistema de justicia criminal una de las causas del delito, a poner en cuestión la validez de los datos policiales y el trabajo policial mismo, y a debatir sobre la legitimidad de las cárceles. Estas críticas van a imponer ciertas reformas en ciudades y estados, por ejemplo, el uso de las encuestas de victimización como fuente confiable de las tasas de criminalidad más que los informes policiales, abrir el debate sobre las modalidades de “policiamiento” (*policing*) y la búsqueda de alternativas como las policías de proximidad o comunitarias, favorecer la

² Los trabajos de J. Young, Taylor, Lemert y Tannenbaun, y Goffman en sociología, y Garfinkel y Cicourel en etnometodología, así como la reflexión de Foucault, en filosofía, son las obras más destacadas en esta área.

búsqueda de formas de justicia alternativa (mediación, arbitraje, justicia restaurativa) y poner en evidencia el fracaso reeducativo de las cárceles.

Surgimiento del movimiento y de la criminología feminista

Un segundo factor innovador respecto a la visión y el abordaje del delito surge de la expansión de los movimientos feministas, a través de la criminología feminista. Esta corriente diversificada de la criminología considera la esfera privada como un problema que incluye una importante dimensión de seguridad y asume que en el espacio público la violencia de género está omnipresente. También evidencia una nueva lectura de los problemas de seguridad relacionando dimensiones sociales, como la exclusión, el racismo y la desigualdad, con el género, además muestra que la dominación de sociedades patriarcales está modulada diversamente según los contextos nacionales (Renzetti, 2013; Nussbaum, 2012). Aunque los avances en esta materia son bastante desiguales, y se enfrentan a muchas resistencias culturales y políticas (DeKeseredy y Schwartz, 2013), según los países y las culturas, las leyes han evolucionado sobre todo después de la conferencia de Beijing (Naciones Unidas, 1995). A nivel de ciudades y de sociedad civil muchas prácticas innovadoras han surgido y van desde los mecanismos sociales de defensa de las mujeres víctimas de violencia, las prácticas de reeducación de hombres violentos, hasta la exigencia, en la perspectiva del derecho a la ciudad (Lefebvre, 1972; Harvey, 2012), de espacios libres de inseguridad en ciudades y la institucionalización, en el ámbito de los gobiernos de ciudades, de un departamento encargado de esta temática con posibilidad de trabajo transversal, lo que constituye una reivindicación común de varios movimientos feministas. Las ciudades de Viena y Seúl presentan interesantes modelos de esta práctica.

Nuevos problemas de inseguridad

La década de los años 60 es también la época del surgimiento del consumo masivo de droga, que todavía no estaba reprimido y comenzó a invadir las ciudades, inicialmente a través del movimiento *hippie*. Estas prácticas culturales generaron una estigmatización internacional de la droga y del tráfico de estupefacientes; esta condena se cristalizó en la década de los años 70 bajo la iniciativa del gobierno de Nixon. Sin embargo, hoy la guerra a la droga es percibida como un fracaso, orillando a varios estados a replantearse el problema de su legalización; de hecho, encarcelar personas de

origen modesto que están involucradas, trafican o consumen, ha sido una acción tan masiva y exagerada que revela en algunos países una política general de control de los grupos marginales a través de esta represión.

Para las ciudades, el consumo de droga plantea varios problemas: primero, el del consumo de los sectores marginados que expresan una salida de la precariedad económica, vinculada a formas de exclusión, y la consecuente necesidad, para las mismas urbes, de brindar apoyo psicosocial para evitar el consumo problemático. Por otra parte, el problema de la estructura del mercado popular de las drogas que se ha construido en zonas marginales como una forma de “centros de servicios de la transgresión”, según Hagan (1997), es decir, en nuevas formas de recapitalización a través del acceso a la economía de bienes ilícitos:

La economía de los servicios de la industria de la desviación es el más promisorio empleador accesible y así los jóvenes que carecen de acceso a otras fuentes de capital social toman ventajas de esta posibilidad. Ellos toman posición en la economía de la droga (Benson, 2013).

Esto genera barrios críticos donde prevalecen códigos de conducta que contradicen a los del resto de la sociedad y plantean el problema de su reinserción, pues inevitablemente se requieren cambios estructurales y políticas urbanas de mediano y largo plazo.

Este periodo coincide con la aparición del arte urbano, que se manifiesta a través del grafiti y tiene su origen en New York, arte que en pocas décadas se transformará en una práctica común en casi todas las ciudades. Dicha práctica está relacionada con otras “incivildades”, es decir, comportamientos que son percibidos como factores de degradación de los espacios públicos y que asustan o alejan a la población. El abordaje inteligente de estos comportamientos, en una perspectiva de construcción de espacios públicos pluralistas y abiertos, es hoy ineludible para los gobiernos de la ciudad.

Paralelamente, la política de vivienda de la posguerra ha impuesto pautas de urbanismo que favorecen la construcción de barrios homogéneos para los sectores sociales sin casa, aunque a menudo éstos se transforman en guetos de pobres en las zonas menos valorizadas de la ciudad. La carencia de servicios adecuados, de espacios públicos dignos y diversificados, de empleo y de planificación urbana, hace que las ciudades se extiendan sin coherencia, acentuando la segregación espacial y la fragmentación. Francia, con su dificultad de resolver el problema del hábitat colectivo después

de 40 años (Donzelot, 2006); México, donde más de 5 millones de viviendas sociales han sido abandonadas, y Chile, donde la situación de los “con techo” (Rodríguez y Sugranyes, 2005) llega a ser problemática, son ejemplos representativos del impacto de las políticas de vivienda. Dichas políticas pueden incrementar la exclusión, la delincuencia y los “centros de servicio de la desviación”, mencionados por Hagan, favoreciendo un terreno fértil para organizaciones perversas que reclutan, en estas zonas, mano de obra barata. En resumen, las políticas sociales y urbanas pueden generar efectos perversos y ser factores causales de delincuencia.

El aumento exponencial de la delincuencia

El último factor de crisis, el más importante, deriva del aumento exponencial de la delincuencia en las principales ciudades de Estados Unidos desde los años 60, en Europa occidental desde la década de los 70-80, y a partir del fin de los 80 en los países en desarrollo. Entre 1970 y 1985 los delitos denunciados aumentan del 5% anualmente en zonas urbanas, hasta superar el crecimiento demográfico (Findlay, 1999). Este fenómeno, no explicado por ninguna teoría, desconcierta al mundo político y académico de la época (Glaeser, 2011). Una crisis de este tamaño genera rápidamente lo que se ha llamado un temor generalizado al crimen (*moral panic*), y esto conduce a endurecer las penas, a buscar medidas y programas *ad hoc*, y a revisar, en general, las medidas de protección.

La privatización parcial de la seguridad

La primera respuesta a esta nueva situación desconcertante provendrá del mundo empresarial a través de la creación y rápida expansión del sistema de seguridad privada, que desde los años 70 hasta hoy va a adquirir una dimensión que supera largamente, en la mayoría de los países, al número de policías. En Estados Unidos y Canadá superaban ya desde finales del siglo xx la totalidad del personal del sistema de justicia criminal (Cusson, 1998). Este crecimiento espontáneo se da sin un marco legal riguroso en la gran mayoría de los casos.

Definir el sistema de seguridad privada no es simple dado que cubre áreas múltiples como los sectores de transporte de valores, la protección de bancos, empresas, edificios privados o públicos, grandes negocios, *mall*, y domicilios y eventos, además está el sector de detectives privados. Su característica es que focaliza un área u objeto específico de la seguridad,

mientras la policía cubre las necesidades de todo el territorio y todos los ciudadanos. Este sistema protege los intereses definidos por cada cliente, y por ello sólo a este cliente da cuenta. De allí la definición propuesta por Cusson: “el conjunto de bienes y servicios que sirven a la protección de las personas, de los bienes y de la información que especialistas ofrecen a organizaciones en vista de responder a sus necesidades particulares”(Cusson, 1998).³

En la práctica significa reintroducir el lucro y reprivatizar la seguridad con muchos riesgos, en particular los bajos salarios, que no garantizan la profesionalidad ni el cumplimiento de las tareas, y la difusión de una seguridad a doble velocidad, porque este sistema es accesible a sólo 10% de la población. Otro riesgo deriva de la informalidad que existe en este sector, pues en ciertos casos ni los agentes ni las empresas que los contratan cumplen con los requisitos legales. La ambigüedad de muchas legislaciones autoriza, de hecho, el doble empleo de agentes o policías, quienes, fuera de sus horas de trabajo, pueden engrosar la seguridad privada. Es más, en algunos casos sus familiares son propietarios de este tipo de empresas, lo cual propicia el desvío del uso de la fuerza pública en provecho de la actividad de este sector.

Por otra parte, se verifica, como en Estados Unidos y China, una contratación masiva de este sector por parte del Estado: más del 30% en estos países, desde antes del año 2000, y 22% en Francia (Warfman y Ocqueteau, 2011). La seguridad privada goza de buena salud económica, ya que crece en la mayoría de los países aun en tiempos de crisis económica. Además, ofrece un conjunto de equipamientos de seguridad como cámaras, puertas de protección, globos, entre otros, que constituyen un importante mercado.

Según las observaciones internacionales, este sistema se preocupa principalmente por el conjunto de pequeños delitos e incivildades que afectan los negocios y espacios semipúblicos, lo que preserva la calidad de vida de estos sectores, pero no contribuye realmente a la seguridad nacional, pues su acción tiende sólo a desplazar la inseguridad. Por otra parte, las empresas que disponen de los medios para tener acceso a la seguridad privada de alto nivel, con directores competentes y honestos, son los principales beneficiarios de la intervención de este sector.

La evolución actual indica que los grupos más eficaces de ese sistema son aquellos que mezclan la apropiación de las nuevas tecnologías con

³ La traducción es nuestra.

la inteligencia, es decir, el conocimiento de los riesgos, el dominio de los sitios y la colaboración de personas que conocen las situaciones. Por otra parte, la regulación de esta actividad por parte del Estado, actualmente deficitario en muchos países (Warfman y Ocqueteau, 2011), hace que los legisladores duden entre una nueva regulación estatal o una regulación privatizada difícil de formular. La presencia de este sistema es generalizada en las ciudades, lo cual no implica que éstas puedan realmente controlar su actividad ni tampoco los estados, en la mayoría de los casos.

La prevención situacional y la teoría del control

El aumento de la delincuencia masiva ha generado otras consecuencias. La primera es el auge de la prevención situacional que se inscribe en la lógica de la disuasión y emerge como una solución privilegiada en varias ciudades. Consiste en modificar el entorno criminógeno para obstaculizar el trabajo del delincuente y disminuir su ganancia, pero sin apuntar, como en la prevención social, a cambiar a los potenciales delincuentes. En los ámbitos urbanos las medidas situacionales se han verificado útiles, aunque a veces sólo desplazan la delincuencia. Varias teorías han sustentado este enfoque como “ventana rota” o “teoría de la acción rutinaria”, sin embargo, recientemente la acción situacional de Wikström y Treiber (2016) reubicó este enfoque en contextos sociales e históricos más amplios. Hoy las ciudades que implementan la prevención tienen programas que adoptan el enfoque situacional para la protección de sus espacios públicos.

Otra consecuencia es el predominio de la teoría del control social como fundamento de las políticas de seguridad. Inspirada sobre todo en las formulaciones de Gottfredson e Hirschi (1990), se imponen políticas que disminuyen el énfasis de prevención social hacia adolescentes y jóvenes, para privilegiar aquella dirigida al apoyo familiar, orientado a la primera infancia, además revaloriza el control represivo. Esta teoría minimiza la posibilidad de modificar los comportamientos de adolescentes y adultos que no hubieran adquirido el “autocontrol” desde la infancia, por ende conduce a aumentar el control policial y el encarcelamiento, limitándose a medidas disuasivas de prevención situacional. Por ejemplo, las políticas de mano dura en Centroamérica obedecen a esta lógica como también las de “tolerancia cero” y el “populismo punitivo”, predominante en varios países de América Latina. Estos enfoques de control social asumen, como supuesto, la racionalidad de los hombres y, por lo tanto, su capacidad al evaluar los costos y beneficios de sus acciones, minimizando

implícitamente el papel de las emociones y del entorno social en la criminalidad y en el comportamiento humano.

Cultura del control

Esta situación global de aumento de la delincuencia y sus respuestas ha llevado a lo que Garland (2001) llama la cultura del control, que mucho tiene que ver con la gestión del control de los marginales, es decir, de los que han fracasado en una perspectiva neoliberal. El desplazamiento de la solidaridad hacia la víctima y la satanización del delincuente; la pérdida del valor de la reinserción; la extensión y privatización de las cárceles, y la mercantilización del control de la delincuencia, conjunto de medidas legitimadas por la teoría del control, han modificado la gestión de la seguridad y de la prevención en un periodo de auge de la delincuencia y del miedo a ella. Garland (2007) atribuye esta modificación a la llegada de la modernidad tardía y a la imposición de políticas de mercado neoliberales, con su secuela de precariedad del empleo, el cambio de los modelos de familia y las políticas neoconservadoras en términos morales. Al mismo tiempo, estos cambios son acompañados y legitimados por un cambio de comportamientos de las elites y de las clases media y popular, que han hecho suya la lucha contra la delincuencia como un principio organizador de la vida cotidiana con medidas ambivalentes.

El problema que se plantea es cómo, a partir de las respuestas pragmáticas y ambivalentes de los gobiernos y las sociedades civiles que impactan socialmente en nuestras vidas, construir una coproducción de seguridad urbana que haga resurgir la solidaridad al interior de las ciudades, para así romper el esquema del pánico y renunciar a prácticas como los condominios cerrados o las cárceles privadas, en favor de espacios públicos de diversidad y donde la prevención asume una dimensión social en un contexto de ciudades fragmentadas.

Conclusiones: desafíos para las ciudades

Para lograr esta coproducción que reconstruye vínculos solidarios abordando la realidad de la delincuencia, el rol de las ciudades es fundamental, ya que permite practicar la prevención social y reconstruir los tejidos sociales. Esto implica reconocer varias exigencias. En primer lugar aceptar que no existen modelos universales de ciudad, ni siquiera en un mismo país, y que por ende el enfoque de coproducción de seguridad debe ser

apropiado a la realidad de cada ciudad. En segundo lugar, el abordaje preventivo debe ser integral, lo cual implica una coordinación de las diversas instancias de gobierno de la ciudad y una relación fluida y transparente con la población, para que se obtenga un cambio cultural: una real cultura de la prevención. En tercer lugar, la coherencia entre políticas sociales y urbanas, y la política preventiva debe ser imperativa, pues contribuye a la inclusión. En cuarto lugar, el rol de los gobiernos locales se cumplirá si las ciudades tienen autonomía, responsabilidad y recursos en materia de seguridad. Finalmente, la coproducción de seguridad implica el reconocimiento de los derechos ciudadanos para todos y así se inscribe en la perspectiva del derecho a la ciudad.

En este sentido, la aparición de asociaciones de ciudades alrededor de problemas de seguridad urbana, desde la década de los años 90, muestra la demanda de las ciudades por ser coproductoras de seguridad en colaboración con policías y actores de la sociedad civil, y en alianza con los gobiernos nacionales. La reunión del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas (ECOSOC), en 1995, y la perspectiva de prevención presentada por las Naciones Unidas, en 2002, reconocen esta exigencia y subrayan que la prevención es una tarea de proximidad que requiere el protagonismo y liderazgo de las autoridades locales. ONU-Hábitat ha insistido sobre este aspecto en particular a través de la Red Global de Ciudades más Seguras que Hábitat III debería confirmar. Esta orientación ha sido asumida por muchas municipalidades de todas las regiones: las ciudades del Foro Europeo, las “ciudades más seguras” africanas, las ciudades emblemáticas de América Latina, varias ciudades de Estados Unidos, y la mayoría de las ciudades de Canadá, Australia y Nueva Zelanda reflejan esta perspectiva. Lo que caracteriza estas experiencias es la variedad de prácticas preventivas, de concepción del policiamiento, de la coherencia y coordinación entre políticas preventivas y políticas sociales, y, sobre todo, la perspectiva de convivencia, en particular en los espacios públicos, entre jóvenes y adultos. La perspectiva de género comienza también a adquirir mayor importancia. Las formas de alianza con los gobiernos centrales aparecen como en todos los casos indispensables, aunque difíciles de lograr dada la asimetría entre los poderes locales y estatales. El liderazgo y visión municipal, los equipos técnicos sustentables y los diagnósticos locales son exigencias indispensables para el éxito de este enfoque. Este problema constituye uno de los principales desafíos del avance de una coproducción de seguridad que incluya políticas de prevención social y que se apoye sobre una política de descentralización de la seguridad urbana.

Fuentes consultadas

- Bairoch, P. (1985). *De Jéricho à Mexico. Villes et économie dans l'histoire*. París, Francia: Gallimard.
- Beccaria, C. (1979). *De los delitos y penas*. Madrid, España: Aguilar.
- Benson, M. L. (2013). *Crime and the life Course* (2ª. ed.). Londres: Routledge.
- Benson, M. L. & Simpson, S.S. (2015). *Understanding White Collar Crime* (2ª. ed.). Londres: Routledge.
- Bentham, J. (1840). *Théorie des peines et des récompenses*. Bruselas, Bélgica: Société Belge de Librairie.
- Brogden, M. & Nijhar, P. (2005). *Community Policing: national and International Models and Approaches*. Portland, OR: Willan Publishing.
- Chalom, M., Leonard, L., Vanderschueren, F. y Vezina, C. (2001). *Urban Safety and Good Governance: the Role of the Police Habitat and International Centre for the Prevention of Crime*. Montreal, Canadá: ICPC.
- Cusson, M. (1998). *Criminologie actuelle*. París: Presses Universitaires de France.
- DeKereseredy, W. & Schwartz, M. (2013). *Male Peer Support and violence against Women*. Boston, MA: Northeastern University Press.
- Donzelot, J. (2006). *Quand la ville se défait*. París: Le Seuil.
- Engels, F. (1845). *La situación de la clase obrera en Inglaterra*. Buenos Aires, Argentina: Editorial futuro.
- Frégier, H. A. (1840). *Des classes dangereuses de la population dans les grandes villes et des moyens de les rendre meilleures*. Londres, Inglaterra: Meline, Cans et Compagnie.
- Findlay, M. (1999). *The Globalization of Crime*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- Garland, D. (2007). Adaptations politiques et culturelles des sociétés à forte criminalité. *Déviance et société*, 4(31), 387-403.
- (2001). *La cultura del control*. Barcelona, España: Gedisa.
- Glaeser, E. (2011). *Triumph of the City: How our Greatest Invention Make Us Richer, Smarter, Greener, Healthier and Happier*. Nueva York, NY: Penguin Press.
- Gottfredson, M. R. y Hirschi, T. (1990). *A General Theory of Crime* Stanford, CA: Stanford University Press.
- Hagan, J. (1997). Crime and capitalization: towards a developmental Theory of street Crime in America. In T. Thornberry (Ed.), *Developmental theories of Crime and Delinquency* (pp. 287-308). New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Harvey, D. (2012). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. México: Akal/Pensamiento crítico.
- Howard, J. (1777). *Prisons and lazarettos. The State of prisons in England and Wales* (2 vol.). Montclair, NJ: Patterson Smith Corporation Publishing.
- Lascoumes, P. y Nagel, C. (2014). *Sociologie des élites délinquantes. De la criminalité en col blanc a la corruption politique*. París: Armand Colin.
- Lefebvre, H. (1972). *Le droit à la ville*. París: Anthropos.

- Naciones Unidas. (1995). *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer*. Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995. Recuperado de <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20report%20es.pdf>
- Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades*. Barcelona, España: Espasa.
- Park, R., Burgess, E. & Mc Kenzie, R. (1925). *The city*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Pires, A. (2008). Aspects et trace de la Rationalité pénale moderne. En C. Debuyst *et al.* (coords.) *Histoire des savoirs sur le crime et la peine* [vol.2., 2ed.] (pp. 25-760).
- Renzetti, C. (2013). *Feminist criminology*. Nueva York, NY: Routledge.
- Rousseau. (1762). *Du Contrat Social ou Principe de Droit Politique*. Paris: Seuil.
- Rodriguez, A. y Sugranyes, A. (Eds.). (2005). *Los con techo*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- Shaw, C., Zorbaugh, F., Mc Kay, H. & Cottrell, L. (1929). *Delinquency Areas: A study of the Geographic Distribution of School Truants, Juvenile Delinquents, and Adult Offenders in Chicago*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Simmel, G. (1903). La Metrópolis y la vida mental. *Bifurcaciones* (4). Recuperado de <http://www.bifurcaciones.cl/004/reserva.htm>
- Shuterland, E.H. (1999). *El delito de cuello blanco*. Madrid, España: La Piqueta.
- Uranaka, C. (2010). *Police et contrôle social au Japon*. París: L'Harmattan.
- Warfman, D. y Ocqueteau, F. (2011). *La sécurité privée en France*. París: Presses Universitaires de France.
- Wikström, P. O. H. & Treiber, K. (2016). Situational Theory: The importance of interactions and actions mechanism in the explanation of crime. In A. Piquero(Ed.), *The Handbook of criminological Theory* (pp. 415-444). Sussex Occidental: Willey Blackwell.

Prevención eficaz del delito para construir ciudades y comunidades más seguras en Canadá

LUCIE LÉONARD,¹ LAURA DUNBAR² E IRVIN WALLER³

Resumen

Este capítulo muestra un panorama general del conocimiento y la experiencia obtenidos al promover y aplicar un enfoque basado en evidencia hacia la prevención del delito en Canadá. Se identifican los problemas y tendencias actuales relacionadas con el delito y la victimización, ya que proporcionan información de las decisiones sobre la asignación de los recursos que se necesitan para la prevención y las medidas de seguridad de la comunidad. Durante las últimas tres décadas, a nivel nacional e internacional, se ha consolidado el conocimiento y la evidencia de aquello que funciona para prevenir la violencia. Es más, este conocimiento se ha puesto a disposición de las políticas públicas y de quienes están encargados de la toma de decisiones. El resultado ha sido la adopción de prácticas de prevención basadas en evidencia; estas prácticas incluyen sociedades colaborativas y estratégicas para tratar las causas complejas del delito y la violencia en una sociedad. En Canadá, las estrategias y esquemas municipales, estatales y federales se ven influenciados por las normas internacionales sobre la prevención eficaz del delito. Finalmente, se incluye una sección sobre programas de prevención del delito, que describe los servicios juveniles, familiares y escolares, así como modelos integrales basados en la comunidad, para mostrar lo que se puede lograr por medio de una red de personas interesadas en construir lugares para vivir que sean fuertes y resilientes.

¹ División de prevención del crimen, investigación y evaluación, Ministerio de Seguridad Pública, Canadá.

² División de investigación, Ministerio de Seguridad Pública, Canadá.

³ Presidente de la Organización Internacional de Asistencia a las Víctimas, Oregón, Estados Unidos. Departamento de Criminología de la Universidad de Ottawa, Canadá.

Introducción

Los ciudadanos quieren vivir en ciudades y comunidades seguras, incluyentes y saludables. El delito y la inseguridad perjudican la calidad de vida y la seguridad de los ciudadanos, también afectan el desarrollo humano y económico en áreas urbanas, rurales y comunidades remotas. La falta de seguridad causada por el delito a menudo tiene un impacto en los lugares y personas que están desproporcionadamente vulnerables (United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC], 2007; World Health Organization [OMS, por sus siglas en español], 2014).

Las estrategias eficaces para mejorar la seguridad y el bienestar en la comunidad son esenciales para abordar el problema del delito y la violencia, y están asociadas con el crecimiento y el desarrollo humano y económico. Abordar las causas del delito y desarrollar una cultura de prevención son las formas, comprobadas y sostenibles, para promover el desarrollo urbano y para superar los retos que afectan a los lugares y a la población más vulnerable.

Este capítulo muestra lo que se ha aprendido en Canadá acerca de la implementación de políticas y programas de prevención, basados en evidencia, para construir una sociedad más segura y más resiliente. Los esfuerzos que han tenido éxito indican que se necesita una red colaborativa de personas interesadas en lograr un país más seguro, al reducir los índices de delito y violencia, y así mejorar la sensación de seguridad en la comunidad.

Problemas de delito y victimización en Canadá

Canadá tiene una población de poco más de 36 millones de personas y por su extensión territorial es el segundo país más grande del mundo. Su gobierno es un sistema federal con diez provincias y tres territorios. Las provincias tienen soberanía en muchos asuntos, incluyendo salud, educación y en sus municipios, pero únicamente están encargadas de administrar vigilancia y justicia. La población de Canadá es cultural y geográficamente diversa, muchos de sus miembros viven en ciudades y en grandes centros metropolitanos, aunque un pequeño número aún vive en comunidades remotas y aisladas. Alrededor del 4% de la población es indígena, algunos viven en esas comunidades remotas, pero la mayoría de ellos viven en centros urbanos. Como en muchas partes del mundo, en Canadá el delito no se encuentra distribuido uniformemente, por ello,

algunas comunidades y vecindarios dentro de las ciudades suelen tener índices de delito y violencia mucho más altos (Boyce, 2015; Perreault, 2015; Savoie, 2008). En Canadá los delitos generalmente se dividen en dos grandes categorías: delitos de violencia, que son el daño o amenazas de daño a las personas (incluyendo el homicidio), y delitos de propiedad, que incluyen el robo de bienes o dinero sin amenaza o daño a la víctima (Boyce, 2015). Las tasas de ambos tipos de delito, y los cambios que han sufrido con el tiempo, pueden servir como una reflexión básica para la seguridad en el país.

Desde su pico más alto, en 1991, la tasa de medición del delito reportada a la policía en Canadá ha ido disminuyendo de manera constante y está ahora en su punto más bajo desde 1969 (5 mil 046 incidentes por cada 100 mil personas). Se han estudiado varios factores para explicar esta disminución en las tasas de delito en las últimas décadas, sin embargo, no se ha llegado a conclusiones definitivas. Las explicaciones relacionadas con los cambios en la inflación, así como con los cambios en el diseño industrial de los autos y casas, están correlacionadas con el delito asociado a ganancias financieras (es decir, robos, allanamientos, robo de vehículo). Los cambios en el consumo de alcohol y las tasas de desempleo están entre los factores que se encuentran correlacionados con los cambios en los delitos de tipo violento, por ejemplo, la tasa de homicidios (Statistics Canada, 2015).

Mientras que las estadísticas generales de delito están basadas en el número de incidentes criminales, el delito juvenil que se reporta a la policía está basado en el número de jóvenes, de entre 12 y 17 años de edad, que han sido acusados de un incidente criminal. Los datos de reportes a la policía muestran que comúnmente los adultos jóvenes son más acusados de un delito por la policía (5 mil 428 incidentes por cada 100 mil adultos jóvenes). A pesar de que, en general, las tasas de delito van a la baja, el número de los delitos cometido por adultos jóvenes, aquellos entre los 18 y los 24 años de edad, es superior si lo comparamos con cualquier otro grupo de edad, en particular si consideramos los crímenes más violentos (Allen, 2016). En 2014 los jóvenes canadienses de 12 a 17 años tenían más del doble de probabilidad de ser acusados de un delito que la gente de 25 años en adelante. La tasa de jóvenes acusados de ofensas al *Código Criminal de Canadá* en 2014 permaneció 1.8 veces más alta que la tasa de adultos acusados (4 mil 322 incidentes por cada 100 mil jóvenes) (Boyce, 2015).

En el contexto canadiense, los indígenas están sobrerrepresentados en el sistema de justicia criminal: siguen habiendo tasas de delito, victimi-

zación y encarcelamiento desproporcionadamente más altas dentro de las comunidades indígenas y comunidades del norte cuando se les compara con el resto del país (Boyce, 2015). En los años de 2014 y 2015, 49.6% de los delincuentes indígenas que ingresaron a la jurisdicción federal tenían menos de 30 años, comparado con 36% de los delincuentes que no eran indígenas (Public Safety Canada Portfolio Corrections Statistics Committee, 2016). Mucha de la sobrerrepresentación se asocia con problemas del sistema de justicia criminal y con factores de riesgo reconocidos que tienen influencia en el delito, incluyendo la desventaja social, la violencia familiar, y la falta de cohesión social y apoyo de la sociedad en general.

Muchos de los debates sobre políticas relacionadas con el delito y con la justicia criminal en Canadá se han enfocado en las sentencias de los delincuentes, es decir, han puesto menos atención a la prevención de la victimización o a las necesidades y derechos de las víctimas del delito (Waller, 2014). Las tasas de victimización entre la población canadiense son menores a aquellas reportadas en los 10 años anteriores, con la excepción de los ataques sexuales reportados a la policía, que han permanecido estables. En el 2009 aproximadamente 7.4 millones de canadienses, un poco más de un cuarto de la población de 15 años, reportaron haber sido víctimas de un incidente delictivo, afortunadamente la mayoría de los actos criminales son de naturaleza no violenta. De 2004 a 2014, la tasa de victimización violenta se redujo 28%, mientras que la tasa por familia disminuyó 42%, y la tasa de robo de propiedad personal tuvo una reducción del 21%. La mayoría de la victimización es en contra de jóvenes y adultos jóvenes, y la cometen otros jóvenes o adultos jóvenes (Perreault, 2015). El hecho de ser joven sigue siendo un factor importante en relación al riesgo de victimización violenta, ya que la tasa es la más alta entre personas de 20 a 24 años y se reduce gradualmente con la edad. La violencia en contra de mujeres y niñas es un problema importante que debe atenderse en términos de prevención y reducción de victimización criminal, tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo (Breiding, Smith, Basile, Walters, Chen y Merrick, 2014; Waller, 2014). En Canadá las mujeres mantienen un riesgo de victimización violenta 20% más alto del que tienen los hombres, ya tomando en cuenta todos los factores de riesgo (Perreault, 2015).

El delito y la victimización también tienen costos económicos significativos, pues impactan en los individuos y en la sociedad en general. Aunque es difícil estimar el costo total del delito y la violencia en la sociedad, en 2008 un Departamento de Justicia calculó el costo del delito en \$83

mil millones al año: \$14 mil millones en costos tangibles (por ejemplo, pérdida de la propiedad e ingreso) y \$68.2 mil millones en costos intangibles (por ejemplo, el dolor y sufrimiento, la pérdida de la calidad de vida) (Zhang, 2011). Los costos de servicios policiales, cortes y correccionales son ahora de más de \$21 mil millones al año (Council of Canadian Academies, 2014).

Como una de las responsabilidades centrales del gobierno de Canadá, la vigilancia policial es un componente vital para mantener el orden público y para mantener seguros a los vecindarios y a las ciudades. Esta vigilancia tiene el costo más alto y crece más rápido en todas las ciudades del país (Federation of Canadian Municipalities [FCM], 2016). En el 2015 había 68 mil 777 oficiales de policía en Canadá, para un promedio de 192 oficiales por cada 100 mil habitantes (Mazowita y Greenland, 2016; Waller, 2014). Muchos habitantes de Canadá cuentan con vigilancia a través del sistema de servicios policiales de la ciudad, que tienen todo el espectro de responsabilidades. De hecho, 60% de los costos de vigilancia policial los pagan los municipios; sin embargo, los costos policiales se elevaron 43% por encima de la inflación entre el 2000 y el 2010, creando así un interés de políticas en la economía de la vigilancia y la seguridad de la comunidad (Council of Canadian Academies, 2014). La Federación de Municipios Canadienses (FCM, 2016) establece que el crecimiento insostenible en los costos por vigilancia y seguridad pública está excluyendo la intervención temprana y los programas de prevención de delito.

Canadá tiene una tasa de encarcelamiento de 106 por cada 100 mil habitantes, número cercano al promedio en la Unión Europea, pero únicamente equivalente al 15% de la tasa en Estados Unidos (Public Safety Canada Portfolio Corrections Statistics Committee, 2016). El costo se elevó en los sistemas correccionales a nivel federal, y a nivel provincia en la última década, pero el incremento en la proporción de presos que se encuentran en reclusión provisional, antes de su juicio, ha llevado a un abarrotamiento y a una situación de crisis en muchas correccionales en el país. Todos estos problemas de justicia criminal, costos policiales y de seguridad pública, así como los problemas de sobrepoblación en las cárceles, pueden resolverse a través de la prevención eficaz del delito.

“Control más inteligente del delito” y las normas internacionales que tienen influencia en Canadá

En la última década ha estado disponible una gran cantidad de conocimiento sobre los elementos que han funcionado para prevenir el delito y la violencia. Dicho conocimiento es asequible y está disponible para los creadores de políticas y aquellos que toman decisiones alrededor del mundo (International Crime Prevention Centre [ICPC], 2014; United Nations [UN], 2002a,b; Waller, 2014; Welsh, 2007; WHO, 2014).⁴ En este sentido, es importante señalar que la prevención exitosa ha demostrado que puede reducir no sólo el delito y la victimización, sino también los costos sociales y económicos relacionados con el proceso de casos en el sistema de justicia criminal (ICPC, 2014; Sherman, Farrington, Welsh y Mackenzie, 2006; Waller, 2014).

En Canadá, Waller (2014) argumenta que un “control más inteligente del delito” puede abordar el delito y la violencia de diferentes maneras, incluyendo el desarrollo de políticas eficaces para su prevención, un compromiso hacia prácticas basadas en evidencia, intervenciones selectivas, un enfoque en evaluación y sociedades estratégicas y colaboración local para tener una prevención eficaz. El tener un “control más inteligente del delito” se refiere a un cambio en las medidas no eficaces y costosas de justicia criminal, basadas en el castigo y en las medidas reactivas, implementadas después del delito, para ir hacia la prevención eficaz y costeable antes de que ocurra el delito o para prevenirlo y reducirlo de una manera más sostenible.

A nivel nacional e internacional ha habido un cambio fuerte hacia la adopción de políticas y prácticas basadas en evidencia para mejorar el desarrollo y la implementación de la prevención del delito. La prevención basada en evidencias se refiere, en términos generales, al uso del conocimiento que tengamos disponible sobre el proceso y los resultados de las iniciativas de prevención para informar directamente y así tener influencia en los programas y políticas (Gabor, 2011; Sherman *et al.*, 2006; Welsh, 2007). Por ejemplo, los estudios longitudinales del desarrollo del ciclo de vida muestran cómo las experiencias de vida negativas, tales como la pobreza, la paternidad negativa o el abandono escolar, contribuyen a una persistencia en la delincuencia (Farrington y Welsh, 2007; Waller, 2014).

⁴ Waller (2014) ha reunido este conocimiento internacional en una guía dirigida a ciudadanos, comunidades y a los tomadores de decisiones para que puedan conocer qué inversiones podrían prevenir el delito y reducir la victimización en la sociedad.

Los lugares también son un factor importante cuando se analizan las estrategias de prevención adecuadas. *Statistics Canada* ha llevado a cabo estudios geográficos de las relaciones entre las características del censo y el delito, lo cual evidencia la asociación entre los factores sociales, económicos y de vivienda con el delito registrado por la policía (Savoie, 2008).

La prevención social del delito es un enfoque reconocido a nivel internacional para reducir el delito, pues toma en cuenta los factores de riesgo, sociales y económicos, que contribuyen al delito y a la victimización en ciudades y comunidades. Además, apoya las intervenciones que abordan estos factores de riesgo, lo cual busca mitigar situaciones de riesgo e incrementar los factores de protección y resiliencia hacia el delito y la violencia. Basados en la premisa de que el delito es causado por esos factores de riesgo negativos, el modelo social de prevención se enfoca en el desarrollo de programas y políticas integrales para mejorar la salud, el ambiente familiar, la educación, las oportunidades de empleo y vivienda, y el bienestar comunitario (Rosenbaum, Lurigio y Davis, 1998). La prevención social del delito, tanto a nivel de políticas como a nivel de implementación, ha integrado, además, la noción de seguridad comunitaria o seguridad de las comunidades (en el sentido de los espacios vitales, vecindarios, escuelas, etc.) (Internacional Crime Prevention Centre [ICPC], 2010, 2014). De manera similar, la prevención del delito y el fortalecimiento de los sistemas de justicia criminal están unidos para hacer a las comunidades más seguras y resilientes al delito y la violencia. Es más, ambos son concebidos como un requisito previo para luchar contra una serie de problemas del delito y la violencia: desde crimen organizado, tráfico de drogas y corrupción, hasta terrorismo.

Las normas internacionales (UN, 2002a, 2002b; UNODC, 1995) indican que los países miembros deben promover la cooperación entre un amplio rango de sectores, justicia, salud, servicios sociales, servicios policiales, educación y vivienda, para, de esta manera, apoyar la prevención eficaz del delito y los esfuerzos con la sociedad civil. En la resolución 2005/22, el Consejo Económico y Social le pidió a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) poner más atención a la prevención del delito para así lograr un enfoque equilibrado entre la prevención del delito y las respuestas de justicia criminal (UN, 2005). En el 2008, la Organización de las Naciones Unidas (UN, por sus siglas en inglés) alentó a los países miembros a considerar la prevención del delito en todas sus políticas y programas sociales y económicos relevantes para abordar, de manera eficaz, las condiciones en las que el delito

y la violencia pueden surgir y afectar la vida de las comunidades y los ciudadanos (UN, 2008).

Además, las normas internacionales para la prevención eficaz del delito enfatizan la importancia de implementar políticas y estrategias de prevención, basadas en evidencia y que vinculen asociaciones locales y multisectoriales, para crear un ambiente que lleve a la reducción de delitos y violencia, y que promueva un incremento en el desarrollo (UN, 2015). Waller (2014) y la nueva Red Municipal Canadiense para la Prevención del Delito (Canadian Municipal Network on Crime Prevention [CMNCP], 2016) han reunido ejemplos de ciudades como Glasgow, en Escocia, Minneapolis, en Estados Unidos y Winnipeg, en Canadá, que han reducido los delitos en 50% o más en sólo algunos años.

El mandato y la visión para construir ciudades y comunidades más seguras en Canadá

El enfoque de Canadá hacia la prevención del delito está alineado con estas recomendaciones, pues reconoce que las estrategias e intervenciones preventivas basadas en evidencia, e incluidas en esquemas integrales que movilicen a los sectores clave, pueden reducir los delitos, la victimización y los costos del sistema de justicia criminal. En Canadá, los gobiernos municipales, de provincias y federales, han establecido y promovido estrategias y esquemas relacionados con la prevención del delito y con la seguridad en la comunidad. El aspecto fundamental del último punto es que todos los miembros de una población promuevan una agenda de prevención, enfocada y basada en evidencia, cuyo objetivo sea contribuir a la prevención de delito y a la seguridad de la comunidad por el bienestar de los ciudadanos.

Décadas de experiencia en la prevención del delito alrededor del mundo promueven el rol primordial de las ciudades para apoyar políticas integrales que ayuden a prevenir el delito (ICPC, 2014). Organizaciones locales y nacionales han apoyado y promovido la prevención eficaz en sus ciudades como parte de un continuo de respuestas de seguridad para abordar los problemas delictivos y de violencia, y para mejorar, en general, el sistema de justicia criminal en la sociedad (CMNCP, 2016; FCM, 2016).

Unos vecindarios seguros son esenciales para la sustentabilidad económica, social y cultural de las sociedades canadienses, que son la base de la competitividad y prosperidad de Canadá. Los canadienses dependen de los cuatro

órdenes de gobierno para mantener seguros a sus vecindarios para mantener el orden público, planear qué hacer y cómo responder en casos de emergencia y para crear, en primer lugar, vecindarios que sean más resistentes a la delincuencia. Las comunidades seguras les dan a sus residentes una mejor calidad de vida y mejoran las oportunidades de desarrollo económico (FCM, 2016).

En este sentido, Canadá considera que la prevención del delito es responsabilidad de todos: del gobierno federal, de las provincias y del gobierno municipal, de los servicios policiales, de las organizaciones comunitarias, del sector privado y de los ciudadanos. A nivel federal una estrategia nacional para la prevención del delito pide a todos los actores que sean parte de la prevención, de la seguridad en su comunidad y de la mejora del bienestar de ciudades y comunidades. Esta estrategia está dirigida a poblaciones específicas entre los grupos vulnerables, niños y jóvenes, delincuentes y víctimas, promoviendo una variedad de programas e iniciativas que respondan al delito y a la violencia en el contexto local.

La prevención del delito no puede hacerse sólo a través de la aplicación de la ley, debido a que hay límites en torno a lo que el sistema de justicia criminal puede lograr (la policía, las cortes y las correccionales), por ejemplo, en términos de prevención y de desalentar a los delincuentes o para hacer que las comunidades sean más seguras y más resilientes a la delincuencia y a la violencia. Los ciudadanos están muy conscientes de que los métodos tradicionales para tratar sus problemas y preocupaciones por la seguridad no son eficaces. Las políticas y programas bien diseñados e integrados pueden ser mejores para abordar problemas sociales específicos y ser una parte integral del avance hacia el enfoque para prevenir la delincuencia basado en evidencia. “La prevención del delito incluye estrategias y medidas que buscan reducir el riesgo de ocurrencia de un delito y sus efectos potencialmente dañinos en las personas y en la sociedad, incluyendo el miedo al delito, al intervenir para tener alguna influencia en sus múltiples causas” (UN, 2002a). En el contexto canadiense, el enfoque ha sido la prevención social del delito, definida por los modelos o estrategias que tienen como objetivo tratar las “causas raíz” del delito, así como los factores que contribuyen a la delincuencia, la violencia y un amplio espectro de comportamientos antisociales y criminales.

Nivel federal

El gobierno federal está invirtiendo en la prevención del delito basado en evidencia al apoyar a un número de iniciativas colaborativas e integrales que han demostrado evidencia de eficacia o que prometen ser eficaces entre los jóvenes, familias, escuelas y comunidades (Public Safety Canada, 2013). Las relaciones estratégicas entre todos los actores relevantes y los interesados han presentado una oportunidad única para avanzar en los esfuerzos para la prevención del delito basada en evidencias, y para promover y fomentar una transformación más fundamental en el sistema de justicia criminal en Canadá. A través de asociaciones estratégicas, las autoridades locales pueden incrementar su capacidad de comprometer e involucrar a los interesados y residentes en los esfuerzos de prevención y revitalización de la comunidad para prevenir y reducir la delincuencia de manera más sostenible. Desde esta perspectiva, la prevención del delito es vista como un proceso de construcción de la comunidad, de compromiso y de innovación para tratar asuntos prioritarios, necesidades e intereses de la opinión pública relacionados con la seguridad.

A nivel federal, el gobierno canadiense estableció la Estrategia Nacional para la Prevención del Delito (NCPS por sus siglas en inglés) en 1998, aplicada a través del Departamento de Seguridad Pública. La Estrategia Nacional actúa como el principal esquema de políticas para la implementación de políticas y programas en Canadá. Se conceptualizó originalmente como un enfoque amplio de prevención del delito a través del desarrollo social (CPSD por sus siglas en inglés), que estaba principalmente basado en la movilización de la comunidad, pero ahora es una estrategia enfocada y basada en la evidencia. En el 2008 la Estrategia Nacional identificó cuatro principios que sirven como un Plan de acción para la Prevención Eficaz del Delito (2007): fortalecer la asociación entre todos los sectores e integrar de manera sistemática la prevención del delito con la aplicación de la ley, las correccionales y otras intervenciones relevantes; promover la prevención eficaz del delito por medio del uso de evidencia; enfocarse en prioridades y grupos específicos, y lograr resultados medibles (NCPC, 2007). De manera más específica, la Estrategia Nacional tiene como objetivo apoyar las intervenciones basadas en evidencia que abordan factores de riesgo que se sabe están relacionados con delitos entre aquellas personas con más riesgo de delinquir. Esto se traduce en un enfoque específico para niños de 6 a 11 años de edad, jóvenes entre los 12 y 17 años, y jóvenes

adultos de 18 a 24 años de edad, quienes presentan múltiples factores de riesgo.

Con base en un análisis de la literatura científica existente, y considerando el contexto canadiense, la Estrategia Nacional ha decidido darle prioridad de fondos a programas de modelos comprobados y prometedores que se enfocan en las poblaciones y comunidades vulnerables para tratar factores de riesgo asociados con la delincuencia y el crimen. Como tal, el gobierno federal demuestra su liderazgo al apoyar la implementación de programas e iniciativas de prevención del delito en comunidades locales. La Estrategia Nacional apoya a las organizaciones que trabajan actividades dirigidas a erradicar las “causas raíz” de la delincuencia. Su objetivo es construir asociaciones entre sectores como la policía, salud pública, voluntariado y sector público, para mejorar la capacidad de la comunidad al prevenir el delito desde el desarrollo social. Además, también ayuda a grupos comunitarios para hacer que sus esfuerzos en la prevención del delito sean más sustentables, al incrementar la conciencia pública y apoyar las actividades de prevención del delito.

Nivel provincia o territorio

En el 2012, los Ministros Federales y de Provincia y Territorio (FPT), responsables de la Justicia y Seguridad Comunitaria de Canadá, acordaron que la prevención del delito debería ser una prioridad compartida. Por lo tanto, estos ministros expresaron su apoyo para la prevención basada en evidencia con la recomendación de un Plan de Acción Nacional a cinco años para trabajar hacia la sustentabilidad de la prevención basada en evidencia. El Plan de Acción Nacional hacía un llamado para trabajar la integración de la prevención del delito basada en evidencia con el gobierno, con servicios institucionales y servicios comunitarios sociales y de salud, así como con sistemas educativos en donde se pudiera llegar mejor a los niños y jóvenes en riesgo. El Plan de Acción Nacional también tiene como objetivo que la prevención del delito sea sustentable, innovadora y eficaz al construir mejores comunidades en Canadá (Federal/Provincial/Territorial Deputy Ministers and Ministers [FPT Working Group], 2013).

Se reconoce que las provincias y los territorios, así como los municipios, están en la mejor posición para identificar los grupos, problemas y lugares de mayor prioridad para la inversión en la prevención del delito dentro de su jurisdicción. Las provincias y los territorios son actores clave en la implementación de la prevención del delito y en las agendas de reduc-

ción, así como en los planes de acción que toman en cuenta su respectiva jurisdicción, con base en las necesidades y prioridades locales asociadas con la delincuencia y la seguridad. Los siguientes son sólo algunos ejemplos, muchas otras provincias también han puesto en marcha estrategias para reducir y prevenir la delincuencia.

A nivel de provincia, el Ministerio de Seguridad Comunitaria y Servicios Correccionales de Ontario, en colaboración con la Asociación de Jefes de Policía de Ontario, lanzó Prevención del delito en Ontario: un esquema de *acciones* (2009), para proponer una guía de acciones e intervenciones para reducir y prevenir la delincuencia (Ministry of Community Safety and Correctional Services, Ontario Association of Chiefs of Police, 2009). Este esquema de acciones proporciona los parámetros de un plan estratégico y un modelo para los municipios que quieran generar conciencia y crear un diálogo sobre prevención del delito; identificar las oportunidades de avanzar; preparar el terreno para el desarrollo del trabajo en la prevención del delito; construir y mejorar las sociedades para la prevención del delito; apoyar el desarrollo de respuestas coordinadas y multisectoriales, y promover el liderazgo comunitario y la participación ciudadana en la prevención del delito. En el 2015, el gobierno de Ontario publicó un segundo reporte sobre seguridad comunitaria y bienestar en Ontario (Ministry of Community Safety and Correctional Services, 2015). En este sentido, el gobierno ha anunciado, recientemente, que hará consultas públicas en toda la provincia para ayudar a desarrollar una estrategia de provincia, es decir, un nuevo esquema que tiene como objetivo promover un enfoque colaborativo para la seguridad de la comunidad y el bienestar de todos los habitantes de Ontario.

En Quebec, el Ministerio de Seguridad Pública lanzó su Política departamental para la prevención del delito (Ministry of Public Security, 2001). El objetivo era reducir la delincuencia utilizando un enfoque completo e integral para esta materia. La condición clave para la acción entre los participantes era tener un acuerdo firmado con funcionarios electos de la ciudad y con el jefe de la Policía para comprometerse a un proceso bien planeado que involucrara al gobierno y a participantes de la comunidad. El Ministerio originalmente propuso seis grandes áreas para establecer acciones: estrategias de prevención a nivel local bajo la responsabilidad del municipio; una estrategia de intervención para negocios del sector privado; una estrategia para la colaboración interdepartamental; una estrategia de apoyo a la acción; una estrategia para los componentes de investigación, desarrollo y capacitación, y una estrategia de difusión de la prevención del

delito. Un plan reciente a nivel provincia (2011-2014) se enfoca en las pandillas callejeras y continuará con los esfuerzos para involucrar y coordinar las iniciativas de todos los interesados en prevenir y combatir el fenómeno de las pandillas (Ministère de la Sécurité Publique, 2012).

Saskatchewan ha desarrollado su propio esquema: construir asociaciones para reducir la delincuencia, inspirado en el éxito de la estrategia en Glasgow, Escocia, y su aplicación en una ciudad pequeña pero con mucha delincuencia, Prince Albert (McFee y Taylor, 2015). Preocupados por el costo y el impacto de los servicios policiales reactivos, líderes innovadores de la policía en la provincia han estado explorando nuevas formas para desviar los problemas comunitarios que se estaban presentando hacia otros enfoques no policiales. El enfoque de Movilización Comunitaria de Prince Albert (CMPA por sus siglas en inglés, también conocido como el Modelo Hub) se desarrolló en 2009. Es un equipo basado en evidencia y de multi-agencias enfocado en la desviación. El modelo integra las actividades de varias disciplinas de servicio humano, incluyendo ministerios gubernamentales y varias agencias de la comunidad. El Modelo Hub no es un mecanismo de entrega de servicios, sino una nueva forma de utilizar y movilizar estos sistemas y recursos en formas más dinámicas, diferentes y unificadas, para tratar situaciones específicas de riesgo elevado, en las que se requiere un enfoque integral. Una evaluación preliminar del Modelo Hub mostró que el proyecto ha eliminado la actitud individualista de trabajo que llevaron las instituciones por mucho tiempo. En su mayoría, los clientes responden de manera positiva en las intervenciones colaborativas y se está disminuyendo el riesgo de sumamente elevado a un nivel de riesgo más manejable. Esto reduce la severidad y probabilidad de daño futuro, lo que es vital para el individuo, la familia y la sociedad como un todo (Nilson, 2014). En esta línea, el gobierno de Saskatchewan está evaluando nuevas herramientas para identificar niños y jóvenes en riesgo, y para compartir información sobre las personas y familias involucradas, todo ello con la intención de desarrollar estrategias de intervención integrales y con un objetivo específico (CMPA, 2016).

Nivel regional y municipal

A nivel regional y municipal se han desarrollado esquemas y planes de acción para integrar la prevención de la delincuencia en la esfera de las actividades cotidianas, el objetivo es construir ambientes más seguros para los ciudadanos. Los siguientes son algunos ejemplos.

En 2015, la Red Municipal Canadiense para la Prevención de la Delincuencia (CMNCP por sus siglas en inglés) se fortaleció al recibir fondos del gobierno federal (NCPS). Se tiene planeado que esta red municipal crezca de 15 ciudades, de costa a costa, a 30 o más para el 2018, incluyendo las principales ciudades de Canadá. La red municipal se construye sobre el fuerte compromiso de los miembros para avanzar en el conocimiento sobre la prevención, y para compartir experiencias y pericia para volver más seguras las ciudades y las comunidades de Canadá.

Esta red, que tuvo sus orígenes en las iniciativas de algunas ciudades canadienses para reducir y prevenir la delincuencia y la victimización, así como para mejorar la seguridad de la comunidad, construirá y desarrollará la capacidad municipal para prevenir el delito y para incluir a todos los municipios en estrategias de seguridad comunitarias e integrales (CCSS por sus siglas en inglés). Dichas estrategias buscan un centro de responsabilidad, planeación estratégica, compromiso público y programas preventivos que fomenten el compromiso municipal a través del entrenamiento y guía entre pares, empleando el conocimiento, la movilización y la capacitación de actores clave como parte de la prevención del delito y la seguridad en la comunidad.

En la ciudad de Waterloo, el Consejo de Prevención del Delito de la Región de Waterloo (WRPCPC por sus siglas en inglés) promueve y apoya los esfuerzos de la comunidad para reducir y prevenir el delito, la victimización y el miedo al delito. La Región de Waterloo ha financiado esta iniciativa del Consejo (WRPCPC) desde 1995. El objetivo del WRPCPC es generar una mayor comprensión de las causas raíz del delito y crear un compromiso comunitario hacia la prevención en tres áreas prioritarias: la juventud, los vecindarios y el construir el impulso para el cambio. Las asociaciones se encuentran en el centro de este enfoque que une un amplio rango de perspectivas comunitarias. Los miembros de este Consejo representan a la comunidad en general, a las agencias de servicios sociales, a los sectores de educación, salud pública, planeación municipal, justicia, correccionales, policía, agencias de apoyo a la comunidad y a los vecindarios, así como también a representantes políticos.

El Consejo REACH de Edmonton para Comunidades Seguras, creado en el 2008, es un consejo de coordinación basado en la comunidad que trabaja para contribuir a la creación de una comunidad más segura en una generación. Esto se logrará implementando las innovadoras iniciativas de prevención del delito de un amplio rango de organizaciones, agencias y grupos comunitarios. En este orden, las principales recomen-

daciones del Consejo se enfocaron en invertir en jóvenes y niños, en estar a cargo del cambio en la coordinación y entrega de programas para reducir la delincuencia, y en buscar y desarrollar líderes comunitarios que apoyen y promuevan un enfoque preventivo para la seguridad dentro de la comunidad. En el 2010 se estableció a REACH como un centro global responsable de promover y sostener la seguridad dentro la comunidad.

Por otro lado, en Montreal existe una larga historia del uso de evidencia para prevenir el delito y para reducir la victimización mediante enfoques colaborativos. Desde 1982 ya existía un programa eficazmente orientado contra los asaltos, y que en la década de los noventas redujo los tiroteos y la violencia en un vecindario con una tasa de criminalidad alta. Esto fue posible gracias a la colaboración entre los servicios de vivienda, los servicios policiales y su organización de prevención del delito. En nuestros días, Montreal ha invertido en desarrollo social en sectores con alta delincuencia y sus servicios policiales regionales tienen un grupo consultivo que une a los sectores que puedan tener mayor impacto en tratar las causas del delito.

De igual modo, en los últimos diez años la ciudad de Winnipeg ha puesto en marcha varias iniciativas para tratar sus problemas de delincuencia. En el 2004 Winnipeg tenía el índice más alto de robo de autos en Canadá. Después de diagnosticar las áreas de mayor problema y los factores de riesgo, se implementó un plan tridimensional que fue hecho a la medida e incluía: 1) supervisión comunitaria intensiva de jóvenes en alto riesgo; 2) un programa que requería inmovilizadores de vehículos, obligatorio para aquellos vehículos que se consideraban en mayor riesgo, y 3) programas juveniles para tratar la causa raíz del robo de vehículos. La inversión de \$50 millones ha contribuido a las reducciones anuales en las pólizas de seguros de \$30 millones o más después de varios años (probablemente un retorno sólo de \$5 por cada \$1), así como con otros ahorros en costos de salud y servicios policiales (Linden, 2012; Waller, 2014). Winnipeg recientemente llevó a cabo un diagnóstico en toda la ciudad, llamado LiveSafe, para conocer las causas de sus problemas de alta delincuencia, éste se convirtió en la base para una acción colaborativa entre varias agencias sociales y la policía, lo cual permitió cubrir un área de 20 cuadras con problemas de alta delincuencia. Este programa también ha recibido financiamiento adicional de la provincia de Manitoba. Winnipeg también tiene un programa basado en el muy conocido modelo Cardiff (Waller, 2014), que era una estrategia para compartir información entre varias agencias utilizando la información que se

recolectaba por personal de hospitales para identificar áreas con problemas de violencia o “focos rojos”. Bajo esta estrategia, el personal de los hospitales recolectaba información de manera anónima sobre las circunstancias que llevaban a los pacientes heridos al hospital, dicha información se usaba para ayudar en la prevención e intervención de los pacientes heridos.

Proyectos en acción para prevenir el delito: ¿qué funciona en Canadá?

Tenemos conocimiento significativo de la habilidad de los programas de prevención del delito para tratar factores de riesgo conocidos, experiencias de vida negativas y áreas problemáticas para reducir la persistencia de la delincuencia (Waller, 2014; Welsh, 2007; Welsh y Farrington, 2006). En Canadá los programas basados en evidencia se enfocan en abordar una amplia variedad de factores de riesgo que se han asociado a posible delincuencia en el futuro. Los resultados de la evaluación muestran que varios programas y estrategias de prevención han tenido éxito cuando se enfocan en los factores de riesgo a nivel individual (uso de sustancias a temprana edad, comportamiento delictivo), a nivel familia (violencia o conflictos familiares), a nivel de compañeros (asociaciones con amigos delincuentes), de escuela (desempeño escolar bajo, bajo apego a la escuela, abandono escolar) y de comunidad (desorganización en el vecindario, falta de cohesión social). Algunos proyectos también han demostrado incrementos en los factores de protección (un incremento en las actividades a favor de lo social y en la autoestima) y una reducción en los contactos con el sistema de justicia criminal (menor contacto con la policía y menos arrestos).

Este enfoque se eligió con base en la evidencia y en los resultados medibles para la prevención del delito, particularmente en la manera en la que se relacionan con la juventud en riesgo de delinquir y delincuentes que son jóvenes adultos. Muchos especialistas en prevención del delito concuerdan al mencionar que existen factores de riesgo específicos que se asocian con una transición a la delincuencia como adulto. De manera particular, está bien establecido que el comportamiento delictivo que inicia a temprana edad, especialmente cuando se combina con otros factores de riesgo —tener padres delincuentes, provenir de una familia disfuncional, agresividad a temprana edad, así como problemas de comportamiento en la escuela—, incrementa de manera significativa la posibilidad de ser arrestado en la adolescencia temprana (Loeber, Farrington y Petechuk,

2013). De ahí la necesidad de enfocarse en la prevención temprana con niños de 6 a 11 años de edad; los adolescentes entre los 12 y los 17 años que han tenido contacto con la policía prematuramente (antes de los 12 años), que tienen amigos delincuentes o que tienen problemas relacionados con el uso y abuso de sustancias, o los adultos jóvenes —de entre 18 y 24 años de edad—, quienes además de estas experiencias pasadas no cuentan con la educación básica, son desempleados y muestran uso adictivo de sustancias. El prevenir que estos niños y jóvenes en riesgo entren a una vida de delincuencia o ayudar a los jóvenes adultos a que desistan de la delincuencia es un objetivo global de la Estrategia Federal Canadiense para prevenir el delito.

Como tal, los proyectos de prevención del delito en Canadá se han centrado en desarrollar formas innovadoras para prevenir el delito y la violencia en comunidades y construir resiliencia para evitar la intensificación de problemas sociales y económicos. Al utilizar experiencias de la aplicación de programas basados en evidencia a nivel nacional, se han identificado varias recomendaciones para asegurar la implementación y evaluación de alta calidad de los programas e iniciativas en el contexto canadiense. Estas recomendaciones incluyen: diseñar y evaluar programas de prevención e intervención con atención hacia la implementación, la capacitación adecuada, el uso de herramientas validadas para la valoración de riesgos, mejor recolección y análisis de datos relacionados con los retos de la implementación, y trabajar hacia la creación de una infraestructura para apoyar la sustentabilidad de programas de prevención basados en evidencia (Public Safety Canada, 2013).

Servicios juveniles y familiares

Stop Now and Plan (Détente y planea, SNAP® por sus siglas en inglés) es un modelo enfocado en la familia que es sensible al género con multicomponentes cognitivos y de comportamiento. Este programa fue desarrollado en 1985 por el Instituto de Desarrollo de los Niños (CDI por sus siglas en inglés), ubicado en Toronto, Canadá. El programa SNAP® utiliza un enfoque multisistémico que tiene como objetivo los niños (de 6 a 11 años), la familia, la escuela y la comunidad. El programa utiliza una variedad de intervenciones establecidas como capacitación en habilidades, capacitación en solución cognitiva de problemas, estrategias de autocontrol, capacitación para habilidades de administración familiar y capacitación para padres. Las investigaciones han demostrado que los niños que parti-

cipan en el programa reportan una actitud menos positiva hacia el comportamiento antisocial, relacionándose menos con compañeros negativos o antisociales y demostrado más habilidades en favor de lo social. Una evaluación multidimensional mostró que el programa superó a otros servicios más intensivos tanto a corto como a largo plazo, particularmente para los niños con problemas más severos de comportamiento (Child Development Institute, 2016). El costo por cada joven que entra al programa SNAP® se basa en el nivel de riesgo. En el 2014 el costo promedio de los servicios del programa SNAP® a un niño de riesgo bajo era de aproximadamente mil 400 dólares canadienses, por un servicio de 4 a 6 meses. Para un niño en riesgo moderado, los costos por los servicios en el programa era de aproximadamente 3 mil 500 dólares canadienses por servicios de 6 a 12 meses, y para un niño de alto riesgo el costo de los servicios era de aproximadamente 6 mil 700 dólares canadienses por servicios de 12 a 18 meses (Chettleburgh, 2014). Basado en las condenas, se estimaba que se ahorran 2.05 y 3.75 dólares canadienses por cada dólar que se gastaba en el programa.

Hablando de delitos no detectados, se estima que se ahorra entre 17.33 y 31.77 dólares canadienses por cada dólar que se gasta en el programa. La relación costo beneficio es mayor para niños en bajo riesgo y es más bajo para niños en riesgo alto. Sin embargo, existen indicadores que muestran que el programa es particularmente eficaz para niños en alto riesgo que recibieron un tratamiento más intensivo (Farrington y Koegl, 2015).

Desarrollo de Jóvenes en Riesgo (YARD por sus siglas en inglés). Este es un programa a nivel ciudad que fue desarrollado en 2008 en Calgary, Canadá, por los Servicios Policiales de Calgary (CPS por sus siglas en inglés), y se enfoca principalmente en prevenir e intervenir las raíces de la participación en pandillas, a nivel individual, a través de un énfasis en desarrollo social y la rehabilitación. Está basado en el enfoque Wraparound y se centra en la resolución de conflictos, orientación y trabajo social, desarrollo juvenil y liderazgo; capacitación para padres, capacitación de habilidades, aprendizaje emocional y social, tratamiento o prevención para el uso de sustancias, y prevención del ausentismo escolar para jóvenes de entre 10 y 17 años de edad (NCPC, 2012). El programa YARD se ha implementado en la provincia de Alberta; en Ontario se implementó una adaptación de este programa (YARD Hamilton). Una evaluación mostró que existe una diferencia considerable en el éxito en la reducción de cargos criminales entre los participantes de este programa (69%) y los grupos de compara-

ción (59% y 32%, respectivamente) (Guyn Cooper Research Associates Ltd., 2014). Entre 2008 y 2010, el costo total de implementación del programa YARD fue de aproximadamente un millón 914 mil 539 dólares canadienses, lo que representa 23 mil 348 dólares canadienses por participante (NCPC, 2012).

Servicios basados en escuelas

Suspensión Alternativa (AS por sus siglas en inglés). Este modelo está basado en un programa que se desarrolló para abordar las suspensiones en las escuelas de Montreal, en 1999. Su objetivo es proporcionar intervenciones hechas a la medida y apoyo a los jóvenes de entre 12 y 17 años de edad que han sido suspendidos de las escuelas o que están en riesgo de ser suspendidos, como medida para tratar el mal comportamiento y ayudarlos a continuar con su trabajo escolar. El programa se centra en la resolución de conflictos, desarrollo juvenil y de liderazgo, capacitación en habilidades, apoyo académico, prevención del ausentismo escolar y prevención o tratamiento del uso de sustancias (YMCA Alternative Suspension, 2016). El programa AS se ha implementado en ocho provincias de Canadá: Alberta, Columbia Británica, Manitoba, Nuevo Brunswick, Terranova, Nueva Escocia, Quebec y Saskatchewan. La evaluación de este programa mostró que ha logrado cambios en la actitud y el comportamiento a corto plazo en al menos 85% de los jóvenes referidos; también mostró efectos a mediano plazo para la mitad de ellos. Casi 60% de la gente joven con problemas menores experimentó cambios a mediano y largo plazo, comparado con 22% de los jóvenes con problemas más serios (C.A.C. International, 2005). El costo promedio por joven incluido en el programa AS es aproximadamente de 2 mil 829.75 a 6 mil 466.52 dólares canadienses. Este cálculo está basado en datos recopilados entre 2009 y 2012 (NCPC, 2013).

La cuarta 'R': Estrategias para Relaciones Saludables en la Juventud (llamado Fourth 'R' en inglés) se desarrolló en Ontario en 2001, y es un currículo interactivo en el aula de clases (para jóvenes de entre 13 y 17 años de edad); su objetivo es reducir la violencia en el noviazgo al abordar los problemas de violencia juvenil y acoso escolar, comportamiento sexual no seguro y el uso de sustancias. El programa está centrado en los jóvenes y en una reducción de daños a un género estratégico, lo cual incluye conocimiento, habilidades para relaciones positivas y toma de decisiones en asuntos relacionados (CAMH Centre for Prevention Science, 2016). La Cuarta 'R' se ha implementado en todas las provincias y territorios de

Canadá. Una evaluación hecha a esta estrategia mostró que enseñarles a los jóvenes sobre relaciones saludables, como parte del currículo de salud, redujo la violencia física en el noviazgo e incrementó el uso de condones dos años y medio después. La violencia física en el noviazgo era mayor en los estudiantes control, comparados con los estudiantes que eran parte de la intervención: el efecto fue mayor en niños que en niñas (Wolfe *et al.*, 2009). En el 2011, el costo por joven que estaba en la Cuarta ‘R’ fue de aproximadamente 16 dólares canadienses. Esta cantidad incluye ya los costos del tiempo de liberación de los maestros para capacitación y el costo de los materiales curriculares. Estos son costos de una sola vez para la implementación en el primer año (Wolfe *et al.*, 2009).

Servicios integrales basados en la comunidad

Vivienda primero. Este enfoque tiene como objetivo otorgar viviendas permanentes e independientes, así como proporcionar apoyo adicional y los servicios necesarios, a personas que no cuentan con un hogar. El principio básico es que las personas tienen más posibilidades de avanzar en la vida si cuentan con una vivienda. Se les proporciona una vivienda y después reciben apoyos, incluyendo salud física y mental, educación, empleo, apoyo en caso de existir abuso de sustancias y conexiones en la comunidad (The Homeless Hub, 2016). Existe suficiente investigación que demuestra la eficacia en general del programa Vivienda primero, cuando se compara con enfoques de “primero el tratamiento” (Gaetz, Scott, y Gulliver, 2013). En otras palabras, Vivienda Primero puede llevar a mejores resultados de salud física y mental, y a la estabilización o reducción de los síntomas de adicción. También puede reducir la posibilidad de que el beneficiario se involucre con la policía o con el sistema de justicia criminal, además de mejorar su calidad de vida (City of Toronto, 2007). Los costos mensuales promedio para proporcionar vivienda a la gente que está en situación de calle es de mil 932 dólares canadienses por una cama en un refugio, 4 mil 333 dólares canadienses por las instalaciones de una correccional de provincia o 10 mil 900 dólares canadienses por una cama de hospital. Esto se puede comparar con el costo promedio mensual de renta en la ciudad de Toronto (701 dólares canadienses) o de vivienda social (200 dólares canadienses) (Shapcott, 2007). En marzo de 2013 el gobierno de Canadá renovó a cinco años la Estrategia de Colaboración para las Personas Sin Hogar (HPS por sus siglas en inglés). Esta renovación incluye un enfoque en la Estrategia de Casa Primero, así como un compromiso financiero de

119 millones de dólares canadienses, esto significa que las comunidades en el país necesitan integrar la Estrategia de Casa Primero en la variedad de servicios que proporcionan para la prevención y para las personas sin hogar (Gaetz *et al.*, 2013).

Conclusión

Con más de tres décadas de conocimiento en prevención, así como experiencias a nivel nacional e internacional, el consenso sobre los beneficios que los enfoques de prevención a nivel local pueden generar es unánime, ya que reducen el delito y la victimización, pero también contribuyen a crear comunidades más resilientes, sostenibles y vibrantes. La prevención eficaz está ligada a la planeación estratégica, a compartir información y datos, a la experiencia local, la colaboración y el enfoque en las necesidades de la comunidad. Este cambio tiene que darse en todos los niveles de gobierno o se debe continuar obteniendo “controles inteligentes para el delito”, al invertir en prevención del delito sostenible para salvar vidas y reducir el daño y los costos a las víctimas y a la sociedad.

Los métodos para prevenir el delito son eficaces y ahorran costos, mejoran la calidad de vida para todos y contribuyen al bienestar general de los ciudadanos. El poner más atención a la evidencia en la prevención del delito, a la hora de tomar decisiones para asignar fondos, ha sido prometedor en Canadá. Sin embargo, para maximizar el potencial de resultados positivos para niños y familias, los interesados y las sociedades necesitan seleccionar programas que se adapten a sus necesidades y recursos, implementar programas con fidelidad, y proporcionar a las organizaciones locales apoyo y capacitación continua. Todos los involucrados necesitan establecer diferentes sistemas e infraestructuras para contribuir a la construcción del sentimiento de propiedad y para construir la colaboración para la prevención del delito. Es necesario, además, establecer las condiciones para hacer un cambio más sostenible en el delito y la violencia en la sociedad.

Fuentes consultadas

- Allen, M. (2016). Young adult offenders in Canada, 2014. *Juristat*, 36(1), 3-21.
- Boyce, J. (2015). Police-reported crime statistics in Canada, 2014. *Juristat*, 35(1).
- Breiding, M. J., Smith, S.G., Basile, K. C., Walters, M. L., Chen, J. & Merrick, M. T. (2014). Prevalence and characteristics of sexual violence, stalking, and intimate partner violence victimization – National Intimate Partner and Sexual Violence Survey, United States, 2011. *Surveillance Summaries*, 63(SSo8), 1-18.
- C.A.C. International. (2005). *Rapport final d'évaluation du programme Alternative Suspension*. Report submitted to Public Safety and Emergency Preparedness Canada (Reporte no publicado).
- Centre for School Mental Health. (2016). *Fourth 'R' programs*. Recuperado de: <http://youthrelationships.org/fourth-r-programs>
- Chettleburgh, M. (2014). *Final evaluation report: SNAP® multisite program implementation in Edmonton, Toronto and Cree Nation*. Final Evaluation Report. Submitted to the National Crime Prevention Centre, Public Safety Canada (Reporte no publicado).
- Child Development Institute. (2016). *The science behind SNAP®*. Recuperado de <http://childdevelop.ca/snap/about-snap/science-behind-snap>
- City of Toronto. (2007). *What Housing First means for people – Results of streets to homes 2007 post-occupancy research*. Toronto, ON: Toronto Shelter, Support & Housing Administration.
- Community Mobilization Prince Albert. (2016). *Documents*. Recuperado de <http://www.mobilizepa.ca/tools-docs/documents>
- Canadian Municipal Network on Crime Prevention. (2016). *Together for safer Canadian municipalities*. Recuperado de <http://www.safercities.ca>
- Council of Canadian Academies. (2014). *Policing Canada in the 21st century: New policing for new challenges*. The Expert Panel on the Future of Canadian Policing Models. Recuperado de http://www.scienceadvice.ca/uploads/eng/assessments%20and%20publications%20and%20news%20releases/policing/policing_fullreporten.pdf
- Farrington, D. P. & Koegl, C. (2015). Monetary benefits and costs of the Stop Now And Plan program for boys aged 6-11, based on the prevention of later offending. *Journal of Quantitative Criminology*, 31(2), 263-287.
- Farrington, D. P. & Welsh, B. C. (2007). Save children from a life of crime. *Criminology & Public Policy*, 6(4), 871-880.
- Farrington D. P., Mackenzie, D., Sherman, L., & Welsh, B.C. (Eds.). (2006). *Evidence-based crime prevention*. Nueva York, NY: Routledge.
- Federation of Canadian Municipalities. (2016). *Policy statement on crime prevention and community safety*. Standing Committee on Community Safety and Crime Prevention. Ottawa, ON: Federation of Canadian Municipalities.

- Federal/Provincial/Territorial Deputy Ministers and Ministers Responsible for Justice and Public Safety. (2013). *Five-year national action plan on crime prevention*. Ottawa, ON: Public Safety Canada.
- Gabor, T. (2011). *Evidence-based crime prevention programs: A literature review*. Presentado ante Palm Beach County Board of County Commissioners and Criminal Justice Commission.
- Gaetz, S., Scott, F., & Gulliver, T. (2013). *Housing First in Canada: Supporting communities to end homelessness*. Toronto, ON: Canadian Homelessness Research Network Press.
- Guyn Cooper Research Associates Ltd. (2014). *Youth at Risk Development (YARD) program: 2014 final evaluation report*. Final Evaluation Recuperado de http://calgarypolicefoundation.com/wp-content/uploads/2014/07/YARD_2014-Final-Eval_ExecSum_11_03_2014_kp.pdf
- (2014). *Crime prevention and community safety: Trends and perspectives*. 4th International Report. Montreal, QC: Guyn Cooper Research Associates Ltd.
- International Crime Prevention Centre. (2010). *International report on crime prevention and community safety: Trends and perspectives*. International Report. Montreal, QC: International Crime Prevention Centre.
- Linden, R. (2012). *Criminology: A Canadian perspective*. Toronto, ON: Nelson Education.
- Loeber, R., Farrington, D. P., & Petechuk, D. (2013). *Bulletin 1: From juvenile delinquency to young adult offending*. (Series: Study Group on the Transitions between Juvenile Delinquency and Adult Offending). Washington, DC: U.S. National Institute of Justice.
- Mazowita, B., & Greenland, J. (2016). Police resources in Canada, 2015. *Juristat*, 36(1).
- McFee, D. R., & Taylor, N. E. (2014). *The Prince Albert Hub and the emergence of collaborative risk-driven community safety*. Canadian Police College. Discussion Paper Series: Change and Innovation in Canadian Policing. Recuperado de <http://www.cpc-ccp.gc.ca/sites/default/files/pdf/prince-albert-hub-eng.pdf>
- Ministère de la Sécurité Publique. (2012). *Plan d'intervention québécois sur les gangs de rue*. Québec, PQ: Auteur.
- Ministry of Community Safety and Correctional Services. (2015). *Community safety and well-being in Ontario*. Toronto, ON: Government of Ontario.
- Ministry of Community Safety and Correctional Services, Ontario Association of Chiefs of Police. (2009). *Crime prevention in Ontario: A framework for action*. Toronto, ON: Government of Ontario.
- Ministry of Public Security. (2001). *Departmental crime prevention policy: Making our communities safer for everyone*. Quebec, QC: Ministry of Public Security.
- National Crime Prevention Centre. (2007). *A blueprint for effective crime prevention*. Ottawa, ON: Public Safety Canada.
- (2013). *Results from the Alternative Suspension (AS) program*. Recuperado de <http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/rslts-ltrntv-sspnsn-prgrm/index-eng.aspx>

- (2012). *Youth At Risk Development*. Evaluation Summary. Ottawa, ON: Public Safety Canada. Recuperado de <http://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/yth-rsk-dvlpmnt/index-eng.aspx>
- Nilson, C. (2014). *Risk-driven collaborative intervention: A preliminary impact assessment of Community Mobilization Prince Albert's Hub Model*. Saskatoon, SK: Centre for Forensic Behavioural Science and Justice Studies. University of Saskatchewan.
- Perreault, S. (2015). Criminal victimization in Canada, 2014. *Juristat*, 35(1).
- Public Safety Canada. (2013). *Public Safety Canada 2012-2013 evaluation of the crime prevention program*. Final Report. Ottawa, ON: Public Safety Canada.
- Public Safety Canada Portfolio Corrections Statistics Committee. (2016). *Conditional release Statistical overview 2015*. Ottawa, ON: Public Safety Canada.
- Rosenbaum, D. P., Lurigio, A. J., & Davis, R. C. (1998). *The prevention of crime: Social and situational strategies*. Belmont, CA: Wadsworth Cengage Learning.
- Savoie, J. (2008). Analysis of the spatial distribution of crime in Canada: Summary of major trends 1999, 2001, 2003 and 2006. *Crime and Justice Research Paper Series*. Catalogue no. 85-561-M. Ottawa, ON: Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada.
- Shapcott, M. (2007). *The blueprint to end homelessness in Toronto*. Toronto, ON: The Wellesley Institute.
- Statistics Canada. (2015). Canada's crime rate: Two decades of decline. *The Daily*. Recuperado de <http://www.statcan.gc.ca/pub/11-630-x/11-630-x2015001-eng.htm>
- The Homeless Hub. (2016). *Housing First*. Recuperado de <http://homelesshub.ca/solutions/housing-accommodation-and-supports/housing-first>
- United Nations. (2015). *Successes and challenges in implementing comprehensive crime prevention and criminal justice policies and strategies to promote the rule of law at the national and international levels, and to support sustainable development*. Thirteenth United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice. Working Paper.
- (2008). *Strengthening prevention of urban crime: An integrated approach*. Economic and Social Council Resolution 2008/24. Nueva York, NY: United Nations.
- (2005). *Action to promote effective crime prevention*. Economic and Social Council resolution 2005/22. Nueva York, NY: United Nations.
- (2002a). *Guidelines for the prevention of crime*. Economic and Social Council, Resolution 2002/13. Nueva York, NY: United Nations.
- (2002b). *Report on the eleventh session (16-25 April 2002)*. Commission on Crime Prevention and Criminal Justice. Nueva York, NY: United Nations.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2007). *Crime, violence, and development: Trends, costs, and policy options in the Caribbean*. A Joint Report by the United Nations Office on Drugs and Crime and the Latin America and the Caribbean Region of the World Bank. Report No. 37820.
- (1995). *United Nations guidelines for cooperation and technical assistance in the field of urban crime prevention*. Economic and Social Council resolution 1995/9, Annex. Nueva York, NY: United Nations Office on Drugs and Crime.

- Waller, I. (2014). *Smarter crime control: A guide to a safer future for citizens, communities, and politicians*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Welsh, B. C. (2007). *Evidence-based crime prevention: Scientific basis, trends, results and implications for Canada*. Research Report 2007-1. Ottawa, ON: National Crime Prevention Centre, Public Safety Canada.
- Welsh, B. C., & Farrington, D. P. (Eds.). (2006). *Preventing crime: What works for children, offenders, victims, and places*. New York, NY: Springer.
- World Health Organization. (2014). *Global status report on violence prevention 2014*. Ginebra, Suiza: World Health Organization.
- Wolfe, D. A., Crooks, C., Jaffe, P., Chiodo, D., Hughes, R., Ellis, W, Stitt, L. & Donner, A. (2009). A school-based program to prevent adolescent dating violence. *Archives of Pediatrics & Adolescent Medicine*, 163(8), 692-699.
- YMCA Alternative Suspension. (2016). *Program*. Recuperado de: <http://alternativesuspension.ca/en/program>
- Zhang, T. (2011). *Costs of crime in Canada, 2008*. Ottawa, ON: Research and Statistics Division, Department of Justice Canada.

La evolución de la prevención urbana: lecciones de las prácticas municipales

MACARENA RAU¹

Resumen

El siguiente capítulo describe la seguridad urbana en América Latina desde la perspectiva de la prevención situacional y la metodología del *Crime Prevention Through Environmental Design* (CPTED). Se elabora un marco teórico y conceptual para luego abordar aspectos relevantes de la gestión municipal al implementar estrategias y proyectos de prevención situacional a nivel local.

Antecedentes

La prevención del delito (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2010) tiene como objetivo reducir los factores de riesgo, ambientales y sociales, que causan el comportamiento delictivo, así como promover los factores que “protegen” contra la participación en actividades antisociales o delictivas, antes de que dichas conductas se manifiesten. Si bien suele confundirse con las políticas sociales en general, la prevención del delito se distingue de aquellas en que no se aplica de forma universal, sino mediante acciones focalizadas a grupos de personas y territorios que son especialmente vulnerables tanto a iniciar una trayectoria de conductas asociadas al delito o de localizarlas espacialmente.

La tasa de homicidios es el indicador más utilizado a escala internacional para comparar niveles de criminalidad en diversos países del mundo. Un estudio de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) realizado en el año 2013 plantea que el homicidio intencional en el año 2012 se concentró 36% en el continente americano, 31%

¹ Vicepresidenta International CPTED Association (ICA).

en África y 28% en Asia, mientras que Europa (5%) y Oceanía (0.3%) presentaron las tasas más bajas de homicidio a nivel regional (UNODC, 2013).

Un efecto de este fenómeno delictivo en la configuración urbana y arquitectónica de las ciudades de la subregión de América Central y Sudamérica es el encierro o arquitectura defendible (Newman, 1996), donde los vecinos prefieren segregarse espacialmente frente a la probabilidad de ser víctimas de algún delito o por la percepción de altos niveles de inseguridad. La inseguridad urbana es una de las variables que incidiría en la segregación espacial urbana, lo que ha llevado a la conformación de barrios tipo “guetos urbanos” (Sabatini y Brain, 2008), compartimentados y encerrados en sí mismos, con muros perimetrales y otras medidas de seguridad adicionales tales como cercos eléctricos, cámaras de videovigilancia, alarmas, entre otras.

En diversos países del mundo el problema de la inseguridad urbana se enfrenta con medidas tendientes al control del delito (policías, inteligencia, seguridad privada) o a su prevención tanto social como situacional.

Desde el año 2000 se aplican en América Central y Sudamérica estrategias de prevención situacional de la violencia y el delito, complementarias a las estrategias de prevención social, para alcanzar mayores niveles de seguridad ciudadana en diversos barrios vulnerables desde la perspectiva social y ambiental (Hein y Rau, 2004). Es decir, para reducir la oportunidad delictiva se interviene en variables de la configuración urbanas tales como iluminación, señalética, veredas, uso de sitios eriazos, entre otras.

En esta línea, existen diversos enfoques dentro de la prevención situacional cuya implementación depende del tipo de delito y el gobierno central o local que los aplique; sin embargo, es evidente que aún son insuficientes, en los proyectos e intervenciones estudiadas, las mediciones de proceso, resultado e impacto de estas estrategias en la región de Latinoamérica y el Caribe (LAC).

En Latinoamérica uno de los enfoques de prevención situacional que se ha aplicado a nivel local es de origen canadiense y se conoce como metodología del *Crime Prevention Through Environmental Design* (CPTED, 2007).

La metodología CPTED tiene como una de sus premisas fundamentales que el habitante del territorio es el nativo experto de su seguridad ambiental (CPTED, 2007), por ello, desarrolla diversos métodos participativos con la comunidad para diagnosticar, diseñar, implementar y evaluar estrategias de seguridad urbana en barrios.

No obstante, a pesar de las diversas intervenciones de prevención situacional y CPTED en diferentes países de la región LAC, desde el año 2000 hasta la fecha, todavía no existe un modelo que permita evaluar los procesos, resultados e impacto de estas intervenciones en términos de reducción de indicadores delictivos y de percepción de inseguridad.

Estado del arte

El término seguridad proviene de la palabra *securitas* (Real Academia Española [RAE], 2010) del latín *securus* que significa exento, libre de cuidados, seguro, tranquilo, lleno de seguridad y confianza. Cotidianamente, se puede referir a la seguridad como la ausencia de riesgo o también como la confianza en algo o alguien. Sin embargo, el término puede tomar diversos sentidos según el área o campo al que haga referencia. De acuerdo con la pirámide de necesidades, propuesta por el psicólogo Maslow (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 1994), la seguridad ocupa el segundo nivel dentro de las necesidades de déficit:

una dimensión más amplia que la mera supervivencia física. La seguridad es una creación cultural que hoy en día implica una forma igualitaria (no jerárquica) de sociabilidad, un ámbito compartido libremente por todos. Esta forma de trato civilizado representa el fundamento para que cada persona pueda desplegar su subjetividad en interacción con los demás. De esta manera, frente a los hechos que afectan la seguridad de los ciudadanos está en juego no sólo la vida de la persona individual, sino igualmente la de la sociedad (PNUD, 1994).

El marco de referencia del concepto de delito que se considera en esta propuesta está compuesto por diversas visiones, actualmente preponderantes a nivel mundial, entre las que se cuentan la de la OMS (2002), Banco Mundial (2008), BID (2009), ONU-Hábitat (2007) o la UNESCO (2011), instituciones que han desarrollado enfoques propios para estudiar y abordar el problema de la delincuencia en las diversas regiones de América.

Los indicadores delictivos se han incrementado los últimos cinco años, particularmente en áreas urbanas de bajos ingresos de la región de Latinoamérica y el Caribe. En el caso de Chile, esta situación queda en evidencia con diversos instrumentos de medición y encuestas públicas. A modo de ejemplo, en la última encuesta de Adimark y Paz Ciudadana (Fundación Paz Ciudadana, 2015) se muestra una fuerte alza en la tasa

de victimización en hogares, pues algún miembro de la familia sufrió un robo o un intento de robo en los últimos seis meses. Este estudio es el primero que abarca íntegramente al actual gobierno e indica que la victimización subió desde 40.2%, en diciembre de 2013, a 43.5%, en octubre de 2014.

Las causas claves de este incremento incluyen, entre otras: urbanización acelerada, persistencia de la pobreza e inequidad en el acceso a las oportunidades, en especial en educación, la existencia de violencia política, una estructura más organizada de la delincuencia y el aumento constante en el uso ilegal de drogas y tráfico de las mismas.

Marco teórico

A continuación se definen conceptos que están vinculados con la seguridad urbana.

a) Seguridad ciudadana

Aunque es clara la importancia que los temas de la delincuencia y de la seguridad han ido ganando en los últimos años en la región, es necesario aclarar el concepto de seguridad y sus diferentes acepciones.

Desde una perspectiva amplia, la seguridad se relaciona con el conjunto de sistemas de protección de la vida y los bienes de los ciudadanos ante los riesgos o amenazas provocadas por diversos factores, tanto psicosociales como asociados al desarrollo urbano. Conceptualizada, la seguridad se vincula con los valores sociales de respeto a la vida, a la integridad física y al patrimonio de los otros, considerando sus libertades económicas, políticas y sociales.

Para la consecución de la seguridad ciudadana se requiere de la responsabilidad tanto del Estado y de sus diversos organismos, como de la ciudadanía en general. En este sentido, la participación activa de los ciudadanos en la superación del problema de la seguridad, a través de sus organizaciones comunitarias, resulta indispensable para incrementar los niveles de prevención y satisfacción.

En este punto, debemos aclarar que el concepto de seguridad ciudadana se ha entendido comúnmente en dos dimensiones: primero, como las amenazas a las personas y los bienes derivados de la actividad delictiva, particularmente de los robos con violencia, hurtos y diversas formas de agresión; y segundo, como los peligros relacionados con diversas catástro-

fes —terremotos, inundaciones, aluviones, crisis ecológicas, entre otras— (Jaramillo, 2002).

b) Prevención social del delito

La prevención social se basa en intervenciones no penales para atenuar la propensión criminal mediante las teorías clásicas de la etiología del delito, según las cuales la acción criminal se explica por la existencia de diversos factores (familia, escuela, amigos, pareja, empleo, drogas, alcohol, etc.). Es decir, se pretende actuar sobre las estructuras de la criminalidad, a través de la creación de lazos de solidaridad social que favorezcan la prevención de conductas ilícitas e incrementen la calidad de vida de los ciudadanos. Estos resultados sólo podrían darse en el mediano y largo plazo.

c) Prevención situacional del delito

La tesis respecto a que una gran cantidad de crimen responde a una oportunidad y que es susceptible de modificarse al variar las oportunidades

creció en la década de los 70. Esta visión fue apoyada por investigaciones especialmente basadas en entrevistas a delincuentes residenciales (Brantingham and Brantingham, 1975; Bennett and Wright, 1984). Estos trabajos plantearon que evitar el riesgo juega un rol importante en la toma de decisiones que enfrenta el delincuente ante una eventual situación delictiva (Castillo y Rau, 2008).

Por lo anterior, la prevención situacional (Felson y Clarke, 2004) se ha transformado, en diversos países del mundo, en un eje fundamental en política pública e investigación desde comienzos de los años 80. Esto coincidió con una coyuntura política y académica favorable tanto en Reino Unido, Estados Unidos y Australia, países donde más se ha expandido desde esa fecha.

En este sentido, el desarrollo de un enfoque situacional en prevención de crimen, con bases teóricas e investigación empírica, está fuertemente ligado al trabajo de la Unidad de Planificación Urbana de Home Office,² Reino Unido, a comienzos de la década de los ochenta, y especialmente con el trabajo del criminólogo Ronald Clarke.

² Entidad gubernamental encargada de la prevención del crimen y del delito en Reino Unido.

En términos criminológicos la prevención situacional representa un camino hacia:

- Un énfasis en alteraciones del medio ambiente físico
- La relevancia del proceso de control social informal
- La agresión más que el agresor como primer foco de atención, en un contexto espacial

d) CPTED (Crime Prevention Through Environmental Design)
(Rau, 2012)

Uno de los ámbitos donde se ha demostrado el valor de la teoría de la oportunidad delictiva es el de la planificación, desarrollo urbano y diseño arquitectónico. En Canadá, Estados Unidos y otros países del mundo, este enfoque es conocido bajo el nombre de Prevención de la Delincuencia Mediante el Diseño Ambiental (*Crime Prevention Through Environmental Design*).

El concepto de CPTED, acuñado en 1972 por C.Ray Jeffery, se basa en la idea de que ocurren delitos en determinados espacios debido a las oportunidades de localización que ofrece el entorno físico. Esto permite plantear que es posible alterar el entorno físico de manera que disminuya la probabilidad de que ocurran dichos delitos.

De acuerdo a Jeffery:

El medio ambiente urbano puede influir en el comportamiento criminal en particular y en el comportamiento en general de dos maneras; físicamente, proporcionando el entorno físico al que los individuos responden; socialmente, proveyendo las relaciones sociales a las que responden los individuos. Las características físicas del medio ambiente urbano más negativas son ruido, polución y sobrepoblación. Las características sociales son alineación, soledad, ansiedad y deshumanización (Jeffery, 1972).

El CPTED de primera generación propone cuatro conceptos básicos: control natural de accesos, vigilancia natural, mantención y reforzamiento territorial. Los tres primeros son básicamente instrumentales y comunes a otras teorías, en cambio, el cuarto se vincula con la teoría de la territorialidad, que es parte de la ciencia ecológica.

Control natural de los accesos

El control natural de los accesos es una estrategia de diseño que apunta a reducir la oportunidad criminal. Promueve el diseño de elementos arquitectónicos a modo de umbrales para crear en los potenciales asaltantes la percepción de que hay un riesgo en elegir esa área porque tiene un usuario específico. Las principales recomendaciones físicas que considera son conectar accesos directos con áreas observables; prevenir la colocación de accesos en áreas no observadas; diseñar espacios que orienten a los usuarios, dando indicación natural de salida o de entrada, y proveer un número limitado de rutas de acceso.

Mantenición

El concepto de mantención de espacios urbanos se refiere a la necesidad de tener planes de manejo, de limpieza y jardinería de los espacios públicos. Según el programa CPTED es muy importante que el espacio urbano sea percibido por los usuarios como un espacio cuidado. En este sentido, se asocia el concepto de mantención de espacio urbano con la teoría conocida como de “las ventanas rotas”, que supone que un espacio deteriorado localiza mayor delitos de oportunidad que otro en buen estado de mantención.

Reforzamiento territorial

El concepto de reforzamiento territorial alude al sentido de afecto que establece el habitante con su entorno inmediato, de ahí que lo cuide. El diseño de espacios que buscan aumentar un sentido de afecto en sus usuarios usa muchas técnicas. Ubicar deliberadamente actividades seguras en áreas potencialmente inseguras puede lograr este efecto. De esa manera se aumenta no sólo el uso, sino también la mantención del área. El CPTED de segunda generación³ surge gracias al desarrollo que ha tenido esta metodología en los países en vías de desarrollo, pues considera la participación comunitaria como una variable fundamental en el diseño ambiental de soluciones.

³ CPTED de segunda generación (1996) integra de manera crucial el quinto principio que es el de participación comunitaria, aparece el término nativo experto, que prioriza la sabiduría de la comunidad que habita el territorio en estudio frente a su percepción de seguridad.

Participación comunitaria

La mayoría de los proyectos CPTED que se han realizado en la región LAC consideran al habitante del espacio urbano como un “experto nativo ambiental”, y por lo tanto un actor clave en todos los componentes de una estrategia de cuatro fases: diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación. Es decir, se considera que este nativo posee una sabiduría innata respecto a su ambiente, por lo cual, con metodologías adecuadas, puede ponerla a disposición del logro de estrategias locales efectivas en la reducción de indicadores delictivos y de inseguridad, basándose en los postulados iniciales de Paulo Freire (Freire, 1970).

e) Participación ciudadana en políticas de seguridad ciudadana

Tradicionalmente, la seguridad pública se ha entendido como el conjunto de condiciones que permiten a las personas un desenvolvimiento normal en su vida diaria, es decir, libre de la posibilidad de ser víctima de actos delictuales, y cuya responsabilidad corresponde única y exclusivamente a los órganos de control. Esto es, a fuerzas policiales y de enjuiciamiento y ejecución penal, pues son el sostén del monopolio de la fuerza y el poder penal del Estado. En esta perspectiva, los ciudadanos y sus organizaciones son más bien objetos de protección pasiva por parte de las instituciones estatales. Asimismo, la acción estatal se enfoca fundamentalmente en las consecuencias de los delitos, una vez que éstos ya han ocurrido.

Por el contrario, el concepto de seguridad ciudadana propone al ciudadano no sólo como objeto de protección, sino como sujeto activo de su propia seguridad, favoreciendo el control social. Asimismo, reconoce que el problema de la inseguridad no proviene únicamente de la falta de acción represiva del Estado, sino que se origina fundamentalmente en las condiciones del desarrollo de la vida social. Por lo tanto, la delincuencia se ve como un problema social que no puede ser abordado de manera unidimensional. Gracias a esto, lentamente se incorporan conceptos de “coproducción” de seguridad, así como de prevención social y situacional, al tiempo que aumenta el énfasis en la rehabilitación de los infractores y en la resolución alternativa de los conflictos penales, entre otros elementos. De esta forma, se va introduciendo la participación de diferentes organismos, tales como centros de estudio, organizaciones no gubernamentales,

mentales, agrupaciones vecinales, entre otros, y no sólo las instituciones tradicionales del Estado.

f) Gestión pública local en políticas de seguridad ciudadana

Los alcaldes y su gestión municipal son cada vez más requeridos por los vecinos y comunidades expuestas a ciertos factores de inseguridad tales como incivildades, daños y degradación urbana en general.

Situaciones como la ingesta de alcohol en la vía pública, la ebriedad, los grafitis, el consumo de sustancias ilícitas, los daños provocados al mobiliario urbano, los predios eriazos,⁴ los inmuebles abandonados y el comercio ilegal, entre otros, son problemas cotidianos que afectan la calidad de vida (Ministerio del Interior, 2014).

Dependiendo de la descentralización y autonomía de los gobiernos locales en LAC, así como de las relaciones entre el estado y el mercado, su autoridad política tiene mayor o menor incidencia en las políticas locales de seguridad pública.

g) Percepción de la inseguridad frente al delito

Existen diversas teorías que sustentan la percepción de la inseguridad frente al delito. Entre éstas destacan las teorías de incivildad, victimización, vulnerabilidad física, vulnerabilidad social y redes sociales. Aunque algunas de estas teorías están parcialmente relacionadas, ya sea en sus mecanismos causales o en los indicadores que han sido utilizados para probarlas, todas poseen elementos distintivos. La percepción de inseguridad frente al delito es subjetiva y se conecta en cada ser humano con el instinto de supervivencia y miedo a la muerte; es decir, dependiendo del territorio y de la comunidad afectada pueden diferir respecto a la ocurrencia delictiva, que es un dato objetivo.

h) Delito de oportunidad

El delito de oportunidad se refiere a aquellos delitos que ocurren en el espacio urbano producto de la interacción de las variables del triángulo

⁴ Un predio eriazo es un bien raíz con destino no agrícola y en el que no existen construcciones (no edificado) (Servicios de Impuestos Internos, 2015).

delictivo: un autor motivado, un entorno vulnerable y una víctima o botín atractivo.

Líneas teóricas desde la criminología

Teoría de decisión racional

En el centro de la prevención situacional del crimen aparece la teoría conocida como de decisión racional. Esta teoría (Crawford, 1998) conecta con el concepto neoclásico de la criminología, que enfatiza la racionalidad y el proceso voluntario de pensamiento llevado a cabo por personas que cometen crímenes.

Por otro lado, esta teoría conceptualiza el proceso de toma de decisiones en el que la elección, vinculada o no a aspectos delictivos, se llevaría a cabo sobre la base de una ponderación del peso relativo entre el riesgo percibido y el esfuerzo de obtener la ganancia esperada. En este caso, el agresor es visto como un tomador de decisiones que cuidadosamente calcula las ventajas y desventajas asociadas con ciertas actividades.

La teoría de decisión racional ofrece un modelo económico al crimen, análogo a un modelo de análisis costo-beneficio. Aquí, el foco se sitúa desde el individuo hasta los costos y beneficios, así como también la forma en que ellos se expresan a sí mismos en el contexto o situación en que ocurre el crimen.

La prevención situacional hace suyas ciertas premisas acerca de agresores y víctimas. Los primeros son vistos como actores que deciden, que ponderan el potencial de una acción delictiva, su riesgo y su costo antes de cometer un crimen.

El modelo de la teoría de decisión racional es particularmente cuestionado respecto a crímenes de naturaleza expresiva o compulsiva. Medidas de carácter situacional han estado en su mayoría orientadas a delitos contra la propiedad, que son vistos como de menor importancia frente a los crímenes violentos. La imagen del tomador de decisiones, aquel que cuidadosamente calcula las ventajas y desventajas de ciertas actividades, no encaja con el perfil impulsivo, particularmente con aquellos asociados a los jóvenes.

Teoría de las actividades rutinarias

De manera reciente, la teoría de actividades rutinarias ha contribuido en la construcción del marco teórico de la prevención situacional. Ésta trata de explicar la probabilidad de oportunidades criminales desde lo que se llama “violaciones depredadoras de contacto directo”. Los actos delictivos son vistos como hechos, pues se relacionan con una posición específica y con una dimensión de tiempo y espacio determinada.

La teoría de actividades rutinarias identifica tres elementos mínimos para que ocurra el contacto directo de violación depredadora: un agresor dispuesto, un blanco atractivo y la ausencia de un guardián que pudiera evitar el crimen. Para esta teoría, “el guardián” está más bien pensado como un grupo de vecinos, amigos o personas cercanas a la víctima.

En este contexto, la ciudad es vista como un medio ambiente estimulante para la ocurrencia de delitos, pues se conjugan las variables antes enunciadas, víctimas atractivas, falta de vigilancia y agresores dispuestos a cometer un crimen.

Se plantea entonces el triángulo delictivo que sostendría que para la ocurrencia de un delito de oportunidad se requiere una víctima vulnerable, un autor motivado y un entorno favorable.

Marcus Felson ha desarrollado la noción de “guardián”, aquel que puede inhibir la ocurrencia del crimen con su sola presencia (Felson 2014, 1995).

Efecto de desplazamiento

Dado el contexto para la prevención situacional, basada en la alteración de la oportunidad de que ocurra un crimen en un determinado espacio con intervención de variables físicas y sociales, se ha considerado como una posible respuesta a la implementación de la estrategia el que no se inhiba el crimen, sino que se desplace a un contexto más favorable.

La revisión de las líneas teóricas desde la criminología permite aportar al entendimiento de la interacción de las variables entre un entorno vulnerable (variables arquitectónicas o urbanas), un autor motivado y una víctima atractiva para el agresor.

Líneas teóricas desde el urbanismo

Existen diversas líneas teóricas relacionadas al problema de la seguridad ciudadana desde la perspectiva urbana. En ese contexto, se revisan los pensamientos de Jacobs (1992) y la teoría del espacio defendible de Newman (1972).

Vida y muerte de las grandes ciudades americanas,
Jane Jacobs

Un gran aporte en el estudio del control natural del espacio público lo hizo Jacobs con su libro *Death and Life of Great American Cities* (1961). Esta publicación ha constituido, hasta nuestros días, una fuerte influencia en la teoría y práctica del diseño urbano mundial.

En este libro, Jacobs critica el diseño urbano realizado en la década de los 60 en Estados Unidos, especialmente aquellos diseños de zonas residenciales. La autora hizo notar que algunas áreas de Greenwich Village acogían diversas actividades y eran seguras, mientras que otras áreas, sólo unos bloques de vivienda más lejos, estaban aisladas y producían temor junto con oportunidad delictiva. De acuerdo a su análisis, mientras más activas las vecindades, relacionado esto con la mixtura de usos de suelo, más se ofrecía la oportunidad a los residentes para mirar lo que pasaba en el entorno.

Jacobs desarrolló el concepto de “ojos en la calle” para definir la casual pero constante vigilancia que los caminantes de paso y residentes ejercen a las diversas actividades realizadas en el espacio público.

Jacobs postula que las calles son los principales órganos de una ciudad y que una vereda urbana en sí misma no es nada, que es una abstracción, pues adquiere significado en conjunción con los edificios y usos que se ubican en el borde. Ella entendió que tanto las veredas como sus usuarios son participantes activos del control informal del espacio público.

Desde el punto de vista de la sensación de seguridad en el espacio público, Jacobs, en el contexto de la década de los sesenta, plantea tres nociones básicas que deben aplicarse de manera equilibrada para que una vereda sea segura:

1. Debe existir una clara demarcación entre los espacios públicos y privados

2. Deben existir ojos en la calle que miren lo que ocurre y que pertenezcan a los propietarios naturales del espacio público
3. Debe ser usada continuamente

Para Jacobs el contacto social es la base de una convivencia civilizada en comunidad. Según la autora:

Una buena comunidad en las calles maneja un maravilloso balance entre la determinación de las personas de tener privacidad esencial y sus deseos simultáneos de diferentes grados de contacto. Este balance se da por pequeños detalles físicos manejados sensiblemente, practicados y aceptados tan normalmente que se dan por garantizados (Jacobs, 1961/1992).

Jacobs fue la precursora de una de las posturas frente al mecanismo de vigilancia natural, esto se traduce en una solución arquitectónica permeable. Esta postura fue y ha sido muy debatida por diferentes autores provenientes de diversas especialidades. Por ejemplo, Linden (1997) criticó las observaciones y conclusiones de Jacobs como simplistas y románticas. Rick Linden es profesor de sociología en la Universidad de Manitoba, Alberta, Canadá, y escribió el libro *Building a Safer Society: Crime Prevention in Residential Environments*, en él alude a las observaciones de Jacobs. El autor sostiene que el mecanismo de vigilancia natural no basta para hacer ambientes seguros, ya que el fenómeno de la delincuencia es más complejo.

Investigaciones posteriores demostraron que la vigilancia natural sólo la realizaban personas de la misma comunidad conocidas entre sí, como familiares y amigos, en tanto que las investigaciones conducidas por Ramsay (1982)⁵ y por Roncek y Bell (1981) demostraron que muchos lugares ubicados en áreas de alta interacción social experimentaban altos índices de delincuencia, aun cuando el mecanismo de vigilancia natural estaba presente. El libro *Death and Life of Great American Cities*, sin embargo, constituyó una fuerte influencia, especialmente en la teoría y práctica del diseño urbano hasta nuestros días (Madanipour, 1996).

⁵ Malcom Ramsay es investigador del Ministerio del Interior del Reino Unido y ha investigado la relación entre iluminación peatonal y delincuencia.

k) Creando espacios defendibles

En 1972 Newman recoge el problema de la vigilancia natural desde una nueva perspectiva y desarrolla el concepto del espacio defendible.⁶ Newman explica que la territorialidad y la distinción entre el espacio público y privado son cruciales para mantener el orden en un área residencial. Según el autor, la territorialidad genera un sentido de propiedad que aumenta la responsabilidad personal, la vigilancia y un sentimiento protector, por parte del residente, que puede prevenir el crimen.

A partir de un análisis de conjuntos residenciales en altura, Newman postula que son tres las causas del surgimiento de conductas antisociales: el anonimato de sus habitantes, debido al gran tamaño de los conjuntos; la falta de vigilancia, que antes se daba naturalmente desde el interior de los edificios, y la inexistencia de rutas alternativas por diseños tipo laberinto. Sus postulados promueven conjuntos habitacionales con una graduación tipológica de espacios: espacio público, semipúblico, semiprivado y privado.

Una observación importante de esta graduación tipológica es que las tramas diseñadas por Newman buscan minimizar el tránsito de peatones. La idea es que los potenciales agresores sepan que, probablemente, alguien está alrededor de la casa en forma regular y cuidando el espacio.

Otra de las propuestas arquitectónicas desarrolladas por Newman es la de las comunidades cerradas. En su diseño estas comunidades cerraban literalmente su perímetro definiendo sólo un acceso posible. De esta manera, se buscaba controlar a quien entraba o salía de la comunidad.

El trabajo de Newman ha sido ampliamente criticado por promover el determinismo arquitectónico (Mayhew, 1981; Harries, 1980), por ignorar fenómenos contextuales y sociales (Le Beau, 1987), y por desajustes metodológicos (Byrnum & Purry, Saville & Sarkissian 1998). Sin embargo, su teoría del espacio defendible influyó, y todavía lo hace, en muchos desarrollos inmobiliarios (Rau, s/a).

⁶ Consultar la obra *Creating Defensible Space* (Newman, 1996).

Seguridad urbana desde la gestión municipal

El rol del municipio en la aplicación de proyectos de prevención situacional es clave para que estos sean exitosos en diversos países de la región LAC.

Un municipio eficiente y conectado con sus comunidades de base puede facilitar el diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación de un proyecto de prevención situacional o, de modo contrario, obstaculizar la correcta ejecución del mismo.

En primera instancia, el rol y liderazgo del alcalde es fundamental para el éxito de un proyecto de prevención situacional. Este liderazgo se logra si la autoridad política entiende en profundidad los componentes del proyecto y los beneficios sociales y ambientales que puede traer una vez realizado. Es fundamental su apoyo para que permita y fomente a su equipo municipal el trabajo interdepartamental, ya que para la implementación de estrategias de prevención situacional se requiere contar con equipos interdisciplinarios y de diversas líneas de acción municipal.

En segunda instancia, es muy importante contar con un equipo entrenado en formular e implementar estrategias de prevención situacional que tengan los conocimientos básicos para que la intervención socio ambiental, en un territorio y comunidad específica, no genere daño y sea un aporte para reducir la problemática delictiva.

Por último, es fundamental que el municipio cuente con buenos vínculos comunitarios en el territorio dónde se desarrollará la intervención situacional; esto para asegurar que el proceso participativo sea profundo y aporte el ADN de la estrategia situacional que finalmente se implementará.

Evaluación de proyectos de prevención situacional

En la región LAC estamos muy atrasados en la evaluación de procesos, resultados e impactos de intervenciones de prevención situacional. Es muy relevante que se desarrollen y experimenten modelos de evaluación que permitan tener una retroalimentación de las variables tanto delictivas, ambientales y sociales que se afectan con un proyecto de prevención situacional en LAC.

Relación pública y privada

El territorio se construye desde la gestión pública pero también desde el mundo privado. Fomentar la sinergia de ambos mundos puede ser una gran contribución que realice el gobierno local para implementar y mantener exitosas intervenciones de prevención situacional.

A modo de ejemplo, se puede comentar como empresas de desarrollo inmobiliario que incorporan medidas de prevención situacional y de CPTED puede ofrecer entornos más seguros y no sólo en su área de desarrollo, sino en su área de influencia.

Gestión policial

Otro aporte muy significativo al éxito de estrategias de prevención situacional corresponde a la interacción con las policías a nivel local.

Poder integrar a un funcionario policial, de la comisaria local, al equipo de gestión municipal que está desarrollando una estrategia de prevención situacional es muy recomendable desde el inicio del proyecto.

Conclusiones

La seguridad urbana, como disciplina que aporta en la prevención y reducción del delito, se ha consolidado en la región de Latinoamérica y el Caribe, desde el año 2000 y hasta la fecha, gracias a diversas intervenciones en muchos países de la región.

En estas intervenciones el común denominador es el rol del municipio en todas las fases del proyecto y estrategia de prevención situacional. Los equipos municipales que lideran estas estrategias han incidido, en la mayoría de los casos, en su éxito o fracaso. De ahí la relevancia de apoyar a estos equipos con transferencia de conocimientos y herramientas actualizadas de prevención situacional en contextos regionales, para que así puedan mejorar continuamente y medir los resultados de las intervenciones.

Otro aspecto fundamental a considerar es la mantención de las intervenciones situacionales en el tiempo, dados los ciclos políticos de alternancia en los municipios de la región. Para ello es fundamental plantearse intervenciones y estrategias a corto, mediano y largo plazo.

Fuentes consultadas

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). *¿Se puede prevenir el crimen en América Latina?* Programa para periodistas ofrecido por el Banco Interamericano de Desarrollo y administrado por ICFJ [curso en línea ofertado por el BID del 3 de noviembre al 14 de diciembre de 2014].
- Banco Mundial. (2008). *Convivencia ciudadana y escolar: prevención de la violencia a través de nuestras escuelas*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Branthingham, P. (1998). Environmental Criminology: from Theory to Urban Planning Practice. *Studies on Crime and Crime Prevention*, 7(1), 31-60.
- Bell, R. & Roncek, D. W. (1981). Bars, Blocks and Crimes. *Journal of Environmental Systems*, 11(1), 35-47.
- Castillo, P. y Rau, M. (2008). Prevención de la violencia y el delito mediante el diseño ambiental en Latino América y el Caribe: estrategias urbanas de cohesión social e integración ciudadana. *Revista Invi*, 23(64), 169-189.
- Corporación CPTED. (2007). *Informe sueña tu ciudad*. Santiago de Chile: CPTED.
- Crawford, A. (1989). *Crime Prevention and Community Safety: Politics, Policies & Practices*. Londres, Inglaterra: Longman.
- Felson, M. (2014). Linking criminal choices, routine activities, informal control, and criminal outcomes. En D. B. Cornish y R. V. Clarke (eds.), *The reasoning criminal. Rational Perspectives on Offending*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- (1995). *Those who discourage crime*. Recuperado de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.447.7653&rep=rep1&type=pdf>
- Felson, M. & Clarke, R. V. (1998). Opportunity Makes the Thief: Practical Theory for Crime Prevention. *Police Research Series, Paper 98*. Londres: Home Office.
- Freire, P. (1970). *Pedagogía del oprimido*. Montevideo: Tierra Nueva.
- Fundación Paz Ciudadana. (2015). *Índice Paz Ciudadana-GFK, Adimark*. Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana.
- Hein, A. y Rau, M. (2004). Introducción. En A. Hein y M. Rau, *Estudio comparado de políticas de prevención del crimen mediante el diseño ambiental* CPTED (pp. 11-12). Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana.
- Jacobs, J. (1992/1961). *The Death and life of great american cities*. Nueva York, NY: Vintage Books.
- Jaramillo, A. (junio, 2002). Percepción social de la delincuencia y seguridad ciudadana. *Serie Análisis*, (2). Recuperado de www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd21/perception.pdf
- Jeffery, C. R. (1977). *Crime Prevention Through Environmental Design*. Londres, Inglaterra: Sage Publications.
- Linden, R. (1997). *Building a Safer Society: Crime Prevention Residential Environments*. Canadá: Housing and Mortgage.
- Madanipour, A. (1996). *Design of Urban Space: An Inquiry into a Social-Spatial Process*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.

- Martínez, M. E. (Coord.). (2012). *Informe sueña tu ciudad*. Ciudad de México: Facultad de Educación Continua-IBERO.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2002). *Manual de espacios urbanos seguros*. Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Newman, O. (1996). *Creating Defensible Space*. Washington, DC: Institute for Community Design Analysis. U.S. Department of Housing and Urban Development/Office of Policy Development and Research.
- (1972). *Teoría del espacio defendible*. New York, NY: 1972.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2013). *Estudio mundial sobre el homicidio, 2013*. Viena, Austria: UNODC.
- (2010). *Cómo hacer para que funcionen las directrices de las Naciones Unidas sobre la prevención del delito. 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Justicia Penal*. Salvador, Brasil, 2010. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/crime-congress/12th-Crime-Congress/Documents/A_CONF.213_18/V1053831s.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2011). *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo. Una crisis encubierta: conflictos armados y educación*. Madrid, España: UNESCO.
- Organización Mundial de la Salud. (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington, DC: Organización Panamericana de la Salud/Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York, NY: PNUD.
- (1994). *Informe sobre desarrollo humano 1994*. México: PNUD/FCE.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (2007). *Delincuencia y Violencia, Global Report on Human Settlements*. Nairobi, Kenia: ONU-Hábitat.
- Ramsay, M. (1982). *City-centre crime: The scope for situational prevention*. Londres, Inglaterra: Home Office.
- Rau, M. (s/a). Recomendaciones para nuevos desarrollos urbanos seguros. Incorporación del CPTED en nuevos desarrollos urbanos. Recuperado de <http://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Publicaciones/TemaEmergencias/PonenciasCongresoCiudades/Ficheros/Parte4.2.pdf>
- Rau, M. (2012). *Second Generation CPTED for Developing Countries: A Sustainable Strategy for Reducing Crime and the Fear of Crime in Urban Settlements*. Washington, DC: World Bank.
- Real Academia Española. (2010). Seguridad. *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid, España: Espasa.
- Sabatini, F. y Brain, I. (diciembre de 2008). La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves. *Eure*, XXXIV (103), 5-26.
- Servicio de Impuestos Internos de Chile. (2015). *Preguntas frecuentes. Sii*. Recuperado de http://www.sii.cl/preguntas_frecuentes/bienes_raíces/001_004_1966.htm

Presencia de revistas académicas de seguridad ciudadana en bases de datos regionales e internacionales

ROSARIO ROGEL-SALAZAR¹ E IVETT TINOCO-GARCÍA²

Resumen

El presente capítulo identifica la presencia de revistas académicas que tengan como objetivo difundir contenidos relacionados con la seguridad ciudadana dentro de bases de datos regionales e internacionales. Para el caso iberoamericano, en abril de 2016 se realizó una búsqueda dentro de Latindex (catálogo, directorio, revistas en línea) de aquellas publicaciones que tuvieran en su título la palabra “seguridad”, la intención era conocer el país en que éstas son editadas y las temáticas con las que se relacionan; para el contexto internacional se analizó la categoría *Safety research* del índice Scimago Journal & Country Rank (SJR), de Scopus, para detectar el país y las temáticas relacionadas de las revistas indizadas dentro de esta lista. Latindex registra en su catálogo 58 publicaciones, de las cuales 10 fueron certificadas por la propia base de datos como revistas académicas (se encuentran en el directorio); no obstante, de éstas la mitad son españolas y se desconoce si aún se encuentran vigentes. Por otro lado, SJR indiza 52 revistas académicas, de las que más de la mitad son editadas en Reino Unido y Estados Unidos; las áreas con las que se relacionan estas revistas son con los temas médicos, de salud, ciencia política y relaciones internacionales.

Introducción

La región iberoamericana es una zona llena de contrastes políticos, económicos y culturales. Podría señalarse que existe una vinculación lingüís-

¹ Universidad Autónoma del Estado de México, México. Contacto: rosariorogel@gmail.com

² Directora General de Patrimonio y Servicios Culturales, Secretaría de Cultura del Gobierno del Estado de México, México

tica a través del español y el portugués, lógicas económicas similares y problemas de equidad, justicia y desarrollo parecidos.

De igual forma, también se comparten problemas de violencia y de seguridad ciudadana, particularmente en los países latinoamericanos. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (2013), nuestra región, entre 2000 y 2010, fue la única en la que se incrementó la violencia letal, con un incremento del 12% de homicidios, lo que resulta en más de un millón de personas muertas como resultado de la violencia criminal. Por otro lado, la violencia delictiva también ha aumentado desde finales de la década de 1980, “de tal suerte, que entre 1990 y 1995, 60% de la población ya había sido víctima de algún delito” (Del Olmo, 2000 cit. en Arteaga, 2010).

En este sentido, puede señalarse que “el crimen en su doble connotación, como síntoma de fragilidades del Estado de Derecho y del sistema judicial y, como patología social, compromete a muy diversos agentes” (Carrillo-Flores, 2007) para su posible solución; por tanto, no es fortuito que durante los últimos años la investigación sobre violencia y seguridad ciudadana converja entre las diferentes comunidades académicas de la región iberoamericana.

Del mismo modo, es decir, con la expansión de la investigación en este tema, resultó necesaria la conformación de medios de comunicación especializados que permitieran a la comunidad de expertos debatir, en canales apropiados, sus resultados de investigación. Dentro de estos canales destacan las revistas académicas como principales medios de comunicación.

De acuerdo con lo anterior, el presente documento tiene como objetivo analizar las revistas dedicadas a la difusión de investigaciones sobre seguridad en el contexto internacional y en el iberoamericano: el *Scimago Journal and Country Rank* de la base de datos Scopus (SJR) y el Sistema de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (Latindex).

Metodología

Descripción de las bases de datos:

a) *SJR-Scopus* es un índice que se desarrolló por el grupo de investigación Scimago en 2004. Su objetivo es describir el impacto de las revistas indexadas en la base de datos Scopus (propiedad de la multinacional Elsevier)

a partir del número de citas que reciben los artículos en un periodo de cinco años. Cada disciplina cuenta con un índice de citación (SJR) que se categoriza en cuartiles (cuatro partes iguales); aquellas que cuentan con mayor número de citas se ubican dentro del primer cuartil. Este índice es uno de los más importantes a nivel internacional y sirve como parámetro de evaluación de revistas y producción científica en las agendas de política científica de diferentes países.

b) Latindex es un sistema de información especializado en revistas científicas que fue impulsado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) durante la década de los noventas. Actualmente, cuenta con cuatro productos que ofrecen información general sobre las publicaciones indizadas: directorio (registro de las revistas académicas que se editan en la región), catálogo (subconjunto de revistas del directorio que cumplen con ciertos criterios de calidad editorial), revistas en línea (incluye a las revistas que se encuentran en el directorio y que cuentan con una versión electrónica) y portal de portales (acceso a diferentes colecciones de revistas).

SJR-Scopus

Durante el mes de abril de 2016 se consultó el sitio web del Scimago Journal Country & Rank (SJR), de Scopus, dentro de la categoría *Safety research*, la cual agrupa aquellas publicaciones que dentro de sus contenidos difunden temáticas en torno a los estudios de seguridad.

Cabe señalar que, debido a que los estudios sobre seguridad ciudadana cuentan con un enfoque multidisciplinario, las revistas cuando son incluidas dentro de este índice pueden encontrarse en otras categorías disciplinares. En ese sentido, la búsqueda dentro del SJR consistió en analizar:

- I) País de edición
- II) País de las revistas que cuentan con mayor número de citas dentro de la categoría analizada (posicionadas en el primer cuartil)
- III) Áreas disciplinares relacionadas con la publicación de los estudios de seguridad (a partir del posicionamiento de estas revistas en otras categorías)

Latindex

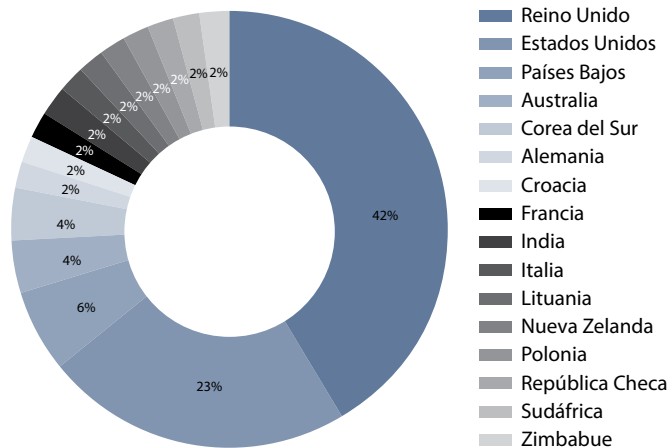
Para el caso de esta base de datos iberoamericana, la consulta consistió en la búsqueda de las publicaciones que dentro de su título contaran con la palabra “seguridad” dentro de los listados directorio, catálogo y revistas en línea. Al igual que el SJR, Latindex clasifica a las publicaciones en diferentes categorías temáticas, por tanto, se buscó:

- I) País de edición
- II) Número de revistas en directorio, catálogo y revistas en línea
- III) Tipo de publicación
- IV) Categoría temática

Resultados

SJR-Scopus

Dentro de este índice se listan 52 revistas. Sobresale que de éstas, más del 60% son editadas en Reino Unido (22) y en Estados Unidos (12); en menor medida, se encuentran los Países Bajos con tres publicaciones, Australia y Corea del Sur con dos y, once países que editan tan sólo una revista. En la gráfica 1 puede verse la distribución proporcional por número de revista de los países dentro de la categoría *Safety research*.



Gráfica 1. Representación proporcional del número de revistas por país en SJR
Fuente: elaboración propia a partir de SJR-Scopus.

Como se anotó anteriormente, de acuerdo con el número de citas que reciben las revistas, SJR clasifica a las publicaciones en cuartiles. Para el caso de la categoría *Safety research* cada cuartil cuenta con 13 revistas, aunque destaca que aquellas revistas que se ubican en el primer cuartil —las que reciben más citas— son editadas en Reino Unido (6), Estados Unidos (4), Países Bajos (2) y Nueva Zelanda (1).

De igual forma, se apunta que la mayoría de estas revistas están indizadas en más de una categoría, situación que apunta el enfoque multidisciplinario de los estudios sobre seguridad ciudadana. Asimismo, destaca que las revistas que se encuentran indizadas en otras categorías alcanzan altos números de citación. La tabla 1 muestra que del total de revistas ubicadas en la categoría *Safety research*, 51 tienen al mismo tiempo citas de otras áreas (área secundaria) y más de 25 se ubican entre el primer y segundo cuartil de citación.

Tabla 1. Revistas con área secundaria por cuartil de citación

Cuartil	Números de Revistas QS
Q1	12
Q2	16
Q3	11
Q4	12
s/n Q	1
Total	52

Fuente: elaboración propia a partir de SJR-Scopus.

Destaca que aparte de contar con un área secundaria, la mayoría de estas revistas se indizan en otras, lo que da un total de 103 correlaciones de las revistas dedicadas a la difusión de los estudios sobre seguridad con otras áreas del conocimiento. En la tabla 2 pueden observarse las áreas con las que se relacionan los estudios de seguridad, medicina y salud cuentan con mayor número de revistas.

Tabla 2. Áreas relacionadas con las revistas indizadas en la categoría Safety research de SJR

Área	Número de revistas
Medicina y salud *	22
Ciencia política y relaciones internacionales	16
Seguridad, riesgo, confiabilidad y calidad	15
Sociología y ciencia política	10
Derecho	10
Ecología y ciencias ambientales	4
Ingeniería	3
Otras	23
Total	103

Fuente: elaboración propia a partir de SJR-Scopus.

Latindex

En la tabla 3 puede apreciarse el número de revistas por país que Latindex incluye en cada una de sus listas y que cuentan en su título con la palabra “seguridad”. Como puede observarse, el directorio tiene diez revistas; en catálogo se encontraron 58 y en revistas en línea se listaron 23.

Para el caso del directorio y catálogo, España es el país que cuenta con más revistas (5 y 21 respectivamente); para la lista que clasifica a las revistas que tienen un sitio en línea, Argentina es el país que cuenta con más publicaciones (11).

Tabla 3. Número de revistas sobre seguridad ciudadana por país

País	Directorio	Catálogo	Revistas en línea
España	5	21	6
Argentina	0	17	11
Chile	0	5	0
México	1	4	3
Colombia	1	3	0

Costa Rica	0	3	1
Ecuador	2	3	1
Brasil	0	1	0
El Salvador	1	1	1
Total	10	58	23

Fuente: elaboración propia a partir de Latindex.

Cabe señalar que en diversas ocasiones, los títulos de las revistas se repitieron dentro de las tres listas, aunque regularmente éstas se clasificaban en diferentes categorías disciplinares en cada lista. Esta situación permitió observar cómo Latindex y los propios editores observan la relación que pueden tener los estudios de seguridad —puesto que éstos deciden el área de adscripción disciplinar— con otras disciplinas.

En total, las tres listas de Latindex muestra 91 títulos con la palabra “seguridad”, por lo que la tabla 4 muestra la frecuencia de categorías disciplinares con mayor número de revistas. Para el caso iberoamericano, resulta que las temáticas con mayor difusión son aquellas relacionadas con las áreas de derecho, defensa y seguridad, medicina y estadística.

Tabla 4. Revistas en Latindex por categoría temática

Subsistema	Número de revistas	%
Derecho	19	20.9
Defensa y seguridad	12	13.2
Medicina	9	9.9
Estadística	9	9.9
Salud pública	7	7.7
Sociología	7	7.7
Relaciones internacionales	5	5.5
Ciencia política y administración pública	4	4.4
Ingeniería	4	4.4
Criminología	3	3.3
Trabajo social	3	3.3

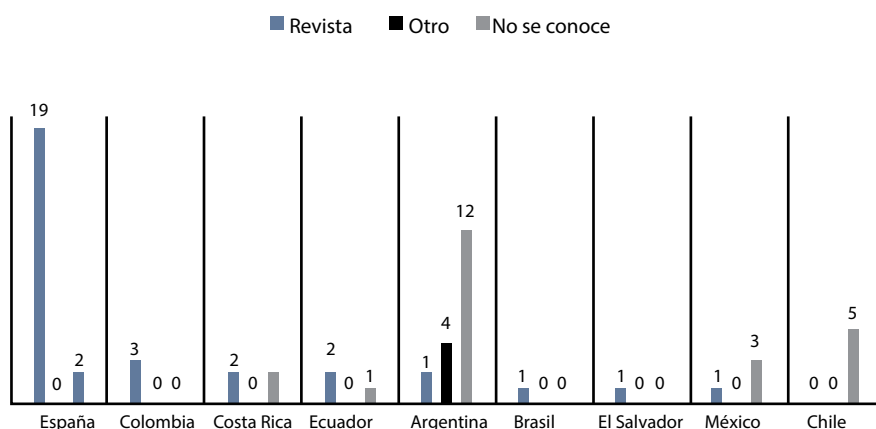
Otras	9	9.9
Total	91	100%

Fuente: elaboración propia a partir de Latindex.

No obstante, al revisar el sitio web de estas publicaciones se detectó que a pesar de que Latindex las clasifica como revistas, varias de éstas son publicaciones periódicas distintas a una revista académica (como boletines o informes anuales), o bien, que no se encuentran en línea o dejaron de editarse desde hace años.

La gráfica 2 muestra las 58 revistas listadas en el catálogo por país y señala si éstas cuentan dentro de su sitio web con las características mínimas de una revista académica. Sobresale que del total, sólo 30 pueden considerarse revistas y 24 se desconoce. Destaca el caso de Argentina, país que a pesar de contar con 17 títulos sólo registró una revista académica; los demás títulos corresponden a informes o anuarios estadísticos gubernamentales a los que, a pesar de que Latindex los señala como disponibles *online*, no se pudo acceder.

Gráfica 2. Revistas en Latindex por tipo de publicación



Fuente: elaboración propia a partir de Latindex.

Discusión y conclusiones

Dentro de las diversas formas para difundir resultados de investigación al interior de las comunidades académicas, las revistas científicas se han consolidado como uno de los principales canales de comunicación de la ciencia.

De acuerdo con lo anterior, cuando una disciplina o una temática empieza a establecerse como un objeto de investigación, de forma conjunta emergen revistas especializadas en el tema para que los científicos puedan difundir sus investigaciones, retroalimentarlas y validarlas.

Con respecto a la investigación en temas de seguridad ciudadana, resulta evidente como las diferentes comunidades en el contexto internacional han empezado a formar sus propios órganos de difusión global. De esta manera, se encontró que Reino Unido, Estados Unidos y Países Bajos son los principales editores de revistas especializadas en la investigación sobre seguridad.

Por otra parte, es importante destacar que los datos presentados señalan a la investigación en seguridad como un campo científico multidisciplinario, el cual es también área de interés y discusión para otras disciplinas, tal como lo muestran las frecuencias del *SJR* (como la medicina, la salud pública, la sociología, la ciencia política, entre otras).

Para el caso iberoamericano, *Latindex* muestra otro panorama. Si bien se puede señalar que se listan 91 revistas que dentro de su título tienen la palabra “seguridad”, no existe una categoría específica que señale a este tipo de estudios como un campo de investigación delimitado, lo cual resulta indispensable si se observan los problemas de seguridad que afligen a nuestra región.

A pesar de que existen muchos científicos en Iberoamérica investigando en el área de seguridad, sobresale la escasa presencia de revistas académicas especializadas en el tema y que las que se encuentran vigentes dentro de *Latindex* no se encuentran dentro del índice *SJR-Scopus*. Es decir, dentro de una de las zonas más violentas del mundo no existe ningún órgano de difusión global que permita impulsar la discusión de los investigadores regionales en el contexto internacional, lo que impacta en la invisibilidad de las propias investigaciones, pues dentro de las áreas del conocimiento relacionadas con los estudios sobre seguridad ciudadana, sus académicos tienen la práctica de publicar en revistas regionales con alcances del mismo tamaño.

En este contexto, resulta necesario que los investigadores de este campo revisen sus prácticas de comunicación y consideren:

1. El análisis por temática de las revistas que se encuentran indizadas en SJR para considerar si resulta conveniente la publicación de las investigaciones regionales en este tipo de publicaciones; o bien, si los productos de investigación son relevantes para públicos regionales que leen medios de comunicación locales.
2. Mejoramiento de procesos editoriales de las revistas regionales. Situación que permitiría que las publicaciones que se encuentran vigentes en Latindex tengan criterios internacionales de calidad editorial para su posterior indización en índices y bases de datos internacionales.
3. Diseño de proyectos editoriales que busquen la mutación de las versiones impresas de las revistas en Latindex al entorno digital, lo que permitiría condiciones de mayor visibilidad.
4. Apostar por el libre acceso a la información científica (Acceso Abierto). Debido a la escasa visibilidad y ausencia de las revistas regionales, existe la posibilidad de que los investigadores publiquen en revistas internacionales, las cuales —regularmente— para acceder a sus contenidos exigen a los usuarios el pago de altas cuotas de suscripción.

Por tanto, en una zona geográfica donde la investigación se financia principalmente con fondos públicos y la violencia es parte de su cotidianidad, las investigaciones que se deriven de ésta deben de estar disponibles sin ninguna restricción económica o legal para cualquier periodista, ciudadano, científico o tomador de decisiones, ya que la ciencia que no se comunica no tiene sentido, es un esfuerzo humano, intelectual y financiero infructuoso (Rogel, 2015).

Fuentes consultadas

- Arteaga, N. (2010). Consolidación de los archipiélagos de seguridad en América Latina. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 17(49), 163-195.
- Carrillo-Flores, F. (2007). Seguridad ciudadana en América Latina: un bien público cada vez más escaso. *Pensamiento Iberoamericano*, (0), 181-198.
- Rogel, R. (2015). Acceso abierto, información científica disponible en línea sin barreras. *Revista Digital Universitaria*, 16(3). Recuperado de <http://www.revista.unam.mx/vol.16/num3/art19/>
- United Nations Development Programme. (2013). *Region Human Development Report 2013-2014. Citizen Security with a Human Face: Evidence and Proposals for Latin America*. United Nations Development Programme, Estados Unidos.

Hacia ciudades más seguras para un siglo urbano

JUMA ASSIAGO¹

Resumen

Este documento enfatiza en las razones y el enfoque que tomó ONU-Hábitat en respuesta a la priorización de la seguridad como un elemento clave para las ciudades y los asentamientos humanos en la Agenda de Desarrollo post-2015 y para la Nueva Agenda Urbana (NAU). Además, utiliza la experiencia del Programa de Ciudades más Seguras del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), y en particular los 20 años de práctica en los municipios de las “ciudades más seguras”, como un concepto distinto y como un enfoque anclado en la coproducción de condiciones de seguridad para todos. Asimismo, está construido en los principios de la prevención del delito y de la violencia. Adicionalmente, como un enfoque de transformación en la implementación de la NAU, propone una manera en la que las “ciudades más seguras”, desde una perspectiva urbana de prevención del delito, puedan fortalecerse gracias a los mecanismos de implementación nuclear de la Nueva Agenda Urbana: planeación urbana, legislación y gobernanza urbana, economía urbana y servicios urbanos básicos (movilidad), para apoyar el desarrollo futuro de la ciudad y las estrategias de crecimiento, así como políticas urbanas a nivel nacional.

Introducción

La urbanización rápida y mal planeada está creando nuevas dinámicas en las que el delito y la violencia se han aceptado como lo nuevo “normal”, y como un fenómeno común de las ciudades y pueblos en el siglo XXI. Algunas investigaciones han asociado esto a las fallidas políticas públicas

¹ Coordinador del Programa Safer Cities y de la Red Global de Ciudades más Seguras, ONU-Hábitat.

de seguridad y a las malas prácticas en la gestión urbana, evidenciadas en espacios urbanos de rápido crecimiento que segregan a las ciudades y comunidades, y generan nuevas amenazas a la seguridad y a las vidas de las personas. En el norte desarrollado, así como en el sur en vías de desarrollo, desde Ciudad del Cabo hasta el Cairo, de Bangkok a Bagdad, de Kingston a Kandahar, la delincuencia y la violencia se manifiestan en diversos contextos y con diferentes niveles de severidad. Desde delitos menores y delincuencia hasta crimen organizado y crimen internacional, normalmente ligado a armas, pandillas y drogas, están encontrando entrada a las calles de la ciudad y a los espacios públicos con consecuencias devastadoras para la población civil. A tal grado que, en algunos de los casos, se causan más muertes por violencia armada en ciudades de países formalmente en paz que en países con una guerra civil (Department of Foreign Affairs and International Trade & Canadian Consortium on Human Security, 2007).

La rápida urbanización está teniendo un impacto profundo en el mundo en desarrollo, pues muchos gobiernos locales no tienen la capacidad de proporcionar medidas adecuadas para mejorar la seguridad y protección urbana de una población en continuo crecimiento. En algunas ciudades, la incapacidad o la negativa de las fuerzas de seguridad pública para proporcionar su servicio está resultando en la progresiva privatización de la seguridad, el alza de vecindarios de acceso controlado y vigilanismo de gueto. Mientras las elites casi siempre pueden contratar servicios de seguridad privada, los habitantes de barrios pobres son cada día más victimizados y extorsionados por grupos criminales que están llenando los vacíos que dejan las fallas de la seguridad pública.

Delitos, violencia e inseguridad: una preocupación diaria para los habitantes de barrios pobres

En los últimos veinte años, la delincuencia y la violencia ya no se ven únicamente como un problema criminal, sino como un problema real de desarrollo, particularmente en áreas urbanas. El impacto de la inseguridad es un factor que dificulta el desarrollo social y económico de una ciudad o país. Éste es el caso de países tanto desarrollados como en vías de desarrollo, así como de economías en transición.

Las estadísticas son escalofriantes. Estudios han mostrado que un gran porcentaje de habitantes urbanos en países en vías de desarrollo y en países en transición han sido víctimas del delito en un periodo de cinco años, con tasas de victimización que alcanzan hasta 70% en par-

tes de Latinoamérica, el Caribe y África (United Nations Human Settlements Programme [UN-Habitat], 2007). En este sentido, existe evidencia, en todas las regiones del mundo, de que la mayoría de las personas que se involucran con el crimen, ya sea crimen organizado relacionado con pandillas o delitos en la calle, son hombres jóvenes. Casi 70% de las víctimas de homicidio a nivel global son hombres, en su mayoría jóvenes de entre 15 y 25 años de edad, igual que sus perpetradores (United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC], 2011). Hallazgos de la iniciativa global Ciudades Seguras y Espacios Públicos Seguros, de ONU Mujeres, indican que el acoso sexual y otras formas de violencia sexual en espacios públicos son algo que les ocurre todos los días a mujeres y niñas alrededor del mundo, ya sea en áreas urbanas o rurales, o países desarrollados o en vías de desarrollo (UN-Women, 2016). Los asesinatos violentos alrededor del mundo involucran el uso de armas de fuego. Las armas están implicadas en casi 200 mil decesos humanos al año. La mayoría de esta violencia armada sucede en áreas urbanas, aunque más de dos tercios de las víctimas reportadas por ese tipo de violencia viven en países que no tiene un conflicto armado (Small Arms Survey, 2008).

Las investigaciones apuntan a desigualdades (UN-Habitat, 2014), falta de control social e institucional y exclusión social (no pobreza) como las causas subyacentes del delito y la violencia en las áreas urbanas (Habitat III, 2015). Los estados alrededor del mundo han reconocido la importancia de la cooperación y la colaboración con organizaciones comunitarias, organizaciones no gubernamentales, el sector empresarial y los ciudadanos, para fortalecer la seguridad y la protección, incluyendo el nivel local. Los estados, por igual, han iniciado procesos de participación en la planeación. Dichas estrategias están dirigidas a la participación ciudadana para mejorar la seguridad de las calles y los espacios públicos de toda la ciudad. Ahora ya se reconoce que es vital la coordinación de las acciones del gobierno nacional y local para la prevención eficaz del delito y para la seguridad de la comunidad, pues existe interconexión entre el crimen organizado transnacional y el crimen, la violencia y la inseguridad local (Habitat III, 2015).

Además, de estos retos emergen oportunidades interesantes que permiten utilizar las intervenciones de desarrollo urbano y avanzar en los objetivos de seguridad comunitaria o apoyar los esfuerzos en la prevención del delito, avanzando en el derecho de todos y cada uno de los ciudadanos para tener acceso a los beneficios de la vida de la ciudad, y para construir comunidades dinámicas y resilientes al conflicto. A nivel de gobierno, las

instituciones inclusivas, eficaces y responsivas pueden jugar un papel vital para reducir las tensiones y resolver conflictos entre grupos, y así prevenir brotes de violencia. Las ciudades diversas y densamente pobladas también tienen el potencial de promover capital social positivo al construir un fuerte tejido social que ayuda, de manera potencial, a amortiguar a las ciudades del conflicto (Liotta, Movat, Kepner y Lancaster, 2008).

Reconciliar estos aspectos positivos y negativos de la urbanización será crítico para construir ciudades más seguras en el futuro.

Esfuerzos actuales y actores en la seguridad, la protección y el desarrollo urbano

Durante las últimas dos décadas, mientras el papel de los gobiernos locales en la prevención del delito se hacía más importante, las estrategias de prevención del delito urbano también evolucionaron hasta convertirse en funciones centrales del gobierno local y en prácticas integrales de la planeación urbana. Hemos aprendido que es urgente crear ciudades más seguras porque es vital para su habitabilidad y sustentabilidad. Es decir, hemos acumulado ahora datos a nivel de ciudad y podemos tener acceso a una gran cantidad de conocimiento sobre lo que ha funcionado para prevenir la delincuencia y la violencia al atacar los factores de riesgo e implementar acciones que pueden reducir el crimen y la violencia (Waller, 2016). Las pruebas de que las estrategias para hacer las ciudades más seguras han funcionado, incluyendo ciudades con alta violencia en Latinoamérica, se pueden verificar en la notable reducción de la violencia que han experimentado dichas urbes. Los primeros intentos visibles para lograr esto aparecieron en los años 90 cuando las políticas gubernamentales cambiaron gradualmente de represión, autoritarismo y negligencia, para lidiar con los efectos principales de una urbanización rápida y mal planeada, hacia enfoques más integrales y participativos, con el compromiso de involucrar a autoridades civiles locales y organizaciones basadas en la comunidad, para lograr los objetivos de seguridad: prevención de la delincuencia y la violencia mediante la implementación gradual de programas integrales de mejora del vecindario o de barrios pobres que incluyen legislación para el orden social y el cumplimiento de la ley, así como estrategias sociales y situacionales para prevenir el delito (UN-Habitat, 2011).

En nuestros días, las autoridades locales han aceptado la idea de que se puede mejorar la prevención del delito urbano y su reducción al abor-

dar las demandas específicas de los residentes locales: inclusión social, seguridad y protección, a través del involucramiento directo para la planeación integral de sus vecindarios. Con este tipo de planeación urbana integral se pretende mejorar las condiciones de vida y tener comunidades empoderadas. Esto implica mejorar la habilidad de las personas para responder de manera positiva a los problemas de delincuencia y violencia. También significa permitir la participación de las personas en la planeación y el diseño de su espacio urbano público, tener una policía más eficaz y otras características del ambiente construido que permitan la autoprotección (UN-Habitat, 2011).

En este contexto, varios actores, desde entidades de la ONU hasta donadores bilaterales y organizaciones basadas en la comunidad, han hecho esfuerzos para mejorar la seguridad de las personas que viven en áreas urbanas. Estos esfuerzos son señal de un conocimiento creciente de las ciudades como puntos de entrada clave para los programas que buscan fortalecer la seguridad y el desarrollo. En años recientes, los gobiernos de las ciudades en sí mismos se han vuelto actores de la diplomacia internacional. A través de la Red Global de Ciudades Seguras (GNCS por sus siglas en inglés), las ciudades están colaborando en foros internacionales para fortalecer sus capacidades al prevenir y reducir el crimen. Por ejemplo, Durban, con 18 años implementando una política de prevención del delito en su ciudad, ha establecido un foro para la seguridad urbana en África (AFUS por sus siglas en inglés), en el cual tiene la secretaría permanente, con la intención de contribuir a la evaluación de la política de seguridad de otras ciudades y trabajar hacia la sistematización de ésta en el contexto de la Nueva Agenda Urbana propuesta por ONU-Habitat. De la misma manera, las ciudades de Seúl, Corea del Sur, y Guadalajara, México, están copiando este modelo.

Sin embargo, a pesar de que los esfuerzos de las ciudades son admirables, sabemos que todavía hay mucho potencial para que los gobiernos locales y nacionales inviertan en estrategias positivas para reducir la delincuencia y la violencia en sus metrópolis, pues son económicamente mucho más viables que los enfoques de represión. También sabemos que la acción de transformación a la que convocó la Agenda de Desarrollo post-2015 requiere más inversión y medidas que sigan el enfoque del Programa de Ciudades más Seguras, para así lograr los objetivos de reducción de la delincuencia y la violencia plasmados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 11, 16 y 5, utilizando la implementación efectiva descrita en el objetivo 17.

¿Qué va a pasar si no actuamos ahora?

Si no se toman medidas correctivas, nuestras sociedades sufrirán cada vez más de divisiones sociales y económicas, de desigualdad, así como parálisis causadas por el miedo y la mala gestión ante una mayor urbanización y globalización. Es decir, las fallas por parte de los gobiernos nacionales y locales para emplear estrategias holísticas y eficaces que aborden la inseguridad con un enfoque de desarrollo están generando un espiral cuesta abajo en la calidad de vida de los ciudadanos, así como ciudades que reflejan grandes desigualdades en sus diseños: exclusivos vecindarios de acceso controlado para los ricos y guetos balcanizados para los pobres. Esto se agrava porque estos modelos de desarrollo de ciudad fallidos coinciden con una falta de confianza en las autoridades gubernamentales, debido a la corrupción y al crecimiento continuo en el número de vecindarios desfavorecidos, en donde se concentran los problemas sociales, ambientales y económicos, así como una proliferación creciente de drogas, alcohol y armas pequeñas. Es más, los persistentes conflictos étnicos, raciales y religiosos, la violencia doméstica, la violencia contra la mujer, y el abuso y abandono de niños, siguen amenazando a nuestras comunidades y mantienen una cultura de crimen y violencia.

Entre más se agrava la inseguridad en las ciudades, la edad de inicio en la delincuencia es menor y comúnmente involucra infractores jóvenes, de entre 12 y 25 años, quienes cada día tienen conductas más violentas. Esto puede deberse a que los jóvenes enfrentan una creciente presión de sus pares, lo que rompe la solidaridad tradicional al promover contravalores individualistas. El crimen organizado también utiliza la presión de los pares para el robo de autos y la venta de drogas, sin olvidar que el número de pandillas de jóvenes está creciendo y sus características varían entre ciudades. Sin embargo, es importante distinguir entre estas pandillas y grupos de niños de la calle, cuyo comportamiento delictivo es esporádico y motivado por la necesidad de sobrevivir (UN-Habitat, 2008).

En este sentido, la creciente inseguridad en las ciudades contribuye al aislamiento de grupos y a la estigmatización de vecindarios, particularmente de los más pobres y vulnerables. Esta inseguridad crea miedo, entorpece la movilidad y puede ser un obstáculo para la participación, la cohesión social y para la completa ciudadanía, así como para la realización de la Agenda de Desarrollo post-2015. Además, está erosionando el capital de los pobres y la fragmentación social tiene como resultado una disminución de la cohesión social y un incremento en la exclusión (Van-

derschueren, 2006), lo cual evita que ciertos grupos participen de manera igualitaria y eficaz en la vida social, económica, cultural y política. Es más, la exclusión social y la pobreza están profundamente conectadas (Dodds y Pippard, 2005). Hay que mencionar que a nivel comunidad, la cohesión social es un valor que proporciona seguridad, que regula el comportamiento y que mejora el estándar de vida de la comunidad como un todo. Al mismo tiempo, la cohesión social y el compromiso cívico son, de hecho, condiciones previas para un crecimiento económico más rápido (Hamdouché *et al.*, 2016) y, en general, para un gobierno más eficaz.

Las acciones inadecuadas para la prevención y reducción de la delincuencia van a seguir impidiendo la inversión urbana debido a que la mejora individual del estándar de vida y la inversión económica de los empresarios se ve entorpecida por la posibilidad de crimen y violencia. Esto se debe a la inhabilidad de los pobres para protegerse a sí mismos, lo que repite la victimización y eleva el sentimiento de impotencia contra la delincuencia.

Construyendo desde prácticas prometedoras hacia ciudades más seguras para un siglo urbanista

Mientras las ciudades tienen más presión para mantener la seguridad de todos los ciudadanos, los estados miembros se están embarcando en una serie de proyectos de desarrollo local bajo el estandarte de la Agenda de Desarrollo post 2015. Hay una gran oportunidad para aprovechar esta agenda de desarrollo y mejorar la seguridad y protección en las ciudades, propiciando comunidades donde las personas puedan caminar, ciudades con un carácter local y un sentido de identidad que proporcione balance social y que muestra respeto por la diversidad. Pero, de la misma manera, existe un peligro enorme de que los errores de las tendencias previas de desarrollo integral del siglo xx, que llevaron a la aparición de los vecindarios de acceso controlado y del vigilantismo de gueto, se puedan repetir si no se conectan con la evidencia que se ha obtenido de la práctica de la prevención del delito urbano en la construcción de la ciudad y de la comunidad, originando lugares “de nadie” que no ofrecen ninguna identidad en particular o cohesión de comunidad, negando así las esperanzas o posibilidades para nuestros grupos sociales más débiles.

Existe hoy en día mucha evidencia sobre las formas correctas o incorrectas para prevenir el crimen y la violencia en las ciudades, así como para planear su seguridad. Además, existe un consenso general res-

pecto al camino a seguir: el “urbanismo social” o hacer realidad ciudades más seguras a través de un enfoque integral en la Nueva Agenda Urbana. Sin embargo, los principios del “urbanismo social” (Ne-Lo y Mele, 2016), como se practican en ciudades como Medellín, todavía no se aplican ampliamente en las calles. El problema de su implementación se debe a varios factores, pero nos gustaría subrayar dos aspectos clave: por un lado, muchos criminólogos tienen la sospecha de que las intervenciones de desarrollo urbano sostenibles, con sus usos múltiples, sus capas antiguas mezcladas y la precedencia de los peatones y de los usuarios de transporte público, pueden solamente llevarnos a hacer intervenciones de desarrollo urbano con conciencia en la seguridad, pero sin estar basadas en la evidencia. Por otro lado, las autoridades de planeación urbana no están bien informadas sobre los enfoques sociales y holísticos que se requieren para un esquema de “seguridad y protección”, es decir, para incorporar estos principios de manera más robusta en sus lineamientos de planeación.

En este orden, para abordar la delincuencia y el miedo al crimen en las ciudades, los enfoques programáticos de ONU-Hábitat tienen como objetivo atacar estos problemas y crear ciudades más seguras en donde la vida económica y comunitaria pueda florecer para hombres y mujeres.

El enfoque de Ciudades más Seguras de ONU-Hábitat

El enfoque Ciudades más Seguras es un enfoque multisectorial y multidisciplinario que está en la intersección de dos conceptos importantes e igualmente complejos: el concepto de “desarrollo urbano”, para el que se han presentado varias medidas, relacionadas con el plano y la organización urbana, que tienen un impacto en cómo se comporta la gente y cómo experimenta la seguridad en las ciudades y en los asentamientos humanos; y la “protección”, que también tiene una gran variedad de medidas para proteger al individuo y a la propiedad y, como tal, es un factor que tiene gran influencia en la manera en que las personas organizan su espacio y lugar.

Como un enfoque programático de ONU-Hábitat, Ciudades más Seguras se preocupa de integrar la protección y el desarrollo urbano y puede ser visto como insignia de la agencia para promover un urbanismo social e incluyente que fomente usos múltiples y la integración social. Ciudades más Seguras tiene como base un esquema de políticas de prevención que propone a la seguridad como un “bien público”, y al espacio público como área idónea para la coproducción de condiciones de seguridad, es

decir, para la construcción de valores de los ciudadanos y para la manifestación de los derechos, particularmente los de aquellos ciudadanos más vulnerables. En el corazón de este enfoque se encuentra un “cambio de actitud” y la “coproducción de la seguridad para todos”, lo que requiere el liderazgo y la visión del alcalde, así como el esfuerzo conjunto de un amplio rango de departamentos del gobierno local y de actores no gubernamentales, quienes deberán identificar las causas de la delincuencia y la inseguridad con la intención de dar una respuesta coordinada a nivel de comunidad, pero apoyada en un esquema de políticas a nivel nacional. Por otra parte, el enfoque de Ciudades más Seguras enfatiza en evaluaciones de participación, planeación con participación y responsabilidad, y busca mejorar como se prestan los servicios para reducir la exclusión social; para permitir oportunidades y acceso igualitario para hombres y mujeres; para mejorar las relaciones entre grupos sociales, y para fortalecer la gestión y gobernanza democrática. Además, está preocupado por no ofrecer una solución única, no es que “una sola talla le queda a todos”, sino en analizar las necesidades diferenciadas de diversos grupos sociales en la ciudad (hombres, mujeres, jóvenes, gente de edad avanzada, pobres, personas con capacidades diferentes, etc.) y cómo estos actores son incluidos en el proceso de construcción urbana y de la ciudad.

En este punto, Ciudades más Seguras se posiciona como:

- Un resultado global del trabajo de ONU-Hábitat (reflejado como tal en su programa de trabajo), ya que promueve la defensa del espacio público a través de legislación incluyente, lo que engloba su aplicación (prevención institucional), planeación y diseño (prevención situacional). Además, promueve el empoderamiento de los individuos y las comunidades para participar en la coproducción de seguridad para todos, poniendo atención particular a los grupos más vulnerables como actores principales en la construcción de la ciudad (prevención social).
- Un enfoque de programación multisectorial para hacer que las ciudades y los asentamientos humanos sean más seguros a nivel ciudad, con un enfoque basado en la comunidad, bajo la coordinación liderada por el gobierno local y una coalición que construya un proceso orientado y basado en la evidencia.

- Un enfoque de programación conjunto entre agencias para crear ciudades más seguras, no sólo fortaleciendo la coordinación de manera interna, sino con otras agencias, tales como ONUDD, OADNU, ONU-Mujeres, PNUD, OMS, FPNU y UNICEF, bajo un mandato de prevención del delito y la violencia.

¿Por qué se usa el término “ciudades más seguras” en lugar de cualquier otra terminología similar en la cooperación para el desarrollo en la prevención del delito, la violencia, la inseguridad y el conflicto a nivel local?

Ciudades más Seguras es el enfoque de ONU-Hábitat para abordar la delincuencia, la violencia, el conflicto y la inseguridad en las ciudades que tienen como base el concepto de buena planeación urbana, mejor gestión urbana y buena gobernanza urbana. Este enfoque tiene a los planes de prevención del delito y de la seguridad urbana de la ciudad como su producto o resultado principal al construir capacidades en las ciudades.

El término “seguridad en la ciudad”, en lugar de “seguridad en la comunidad”, se ha utilizado de manera deliberada como el término más apropiado porque enfatiza a la ciudad como la unidad de análisis. Asimismo, enfatiza el papel primario del gobierno local dentro de un grupo de actores gubernamentales y no gubernamentales. La ciudad, en este caso, es un elemento de integración y cohesión social, si está bien planeada, gestionada y gobernada, que además permite crear las condiciones para que funcione la “prevención”.

El énfasis en la “seguridad”, en lugar de la “protección”, sugiere un enfoque en crímenes menores y en descortesías que pueden tratarse a través de medidas sociales y ambientales para prevenir la delincuencia, la violencia y la inseguridad; todo esto utilizando las funciones de planeación, gestión y gobernanza urbana del gobierno local, con la finalidad de promover indicadores representativos ligados a ciudades más habitables y que lleve a una mejora en la calidad de vida. Es lo opuesto a un enfoque de sistema de justicia criminal, que apoya la “noción de protección de la persona y de su propiedad, así como el incremento en el número de policías por radio de población”. La “seguridad” también se puede considerar como un enfoque “más suave” dentro de un contexto donde las instituciones existen pero no funcionan de manera óptima, comparado con términos como “prevención de la violencia armada” o “prevención de conflictos”, que también son términos comunes que se utilizan en la cooperación para

el desarrollo, pero tienden a ser más reducidos o tienden a tener como objetivos específicamente a contextos de fragilidad o de ruptura total de las instituciones del gobierno local. La seguridad es un concepto amplio que toma en cuenta no sólo asuntos de “prevención del delito”, sino también asuntos de cohesión social y considera una unión multidimensional con otros problemas de vulnerabilidad “urbana”, tales como violencia de género, desastres naturales e inseguridad de permanencia, particularmente cuando se aplica en contextos posteriores a un conflicto, en donde las instituciones del gobierno local han sido reconstruidas.

¿Cómo ha evolucionado el Programa de Ciudades más Seguras de ONU-Hábitat en los últimos 20 años?

En las últimas dos décadas, las estrategias para la prevención y reducción del delito se han integrado cada vez más a las prácticas de planeación urbana, que se han vuelto progresivamente “conscientes de la seguridad” y están particularmente preocupadas por asuntos como la seguridad en espacios públicos y abiertos. Comenzando en los años 90, las políticas del gobierno nacional en la mayoría de los países cambió de la represión, el autoritarismo y la negligencia, para lidiar con los retos asociados con la rápida urbanización, a enfoques más completos y participativos que involucraban a las autoridades y a actores no gubernamentales en la implementación gradual de intervenciones de planeación urbana integradas, y en programas de vivienda que incluían estrategias de prevención social y situacional, prácticas solidarias y de cumplimiento de la ley.

En estos días, las autoridades gubernamentales y los planeadores urbanos han aceptado que se puede mejorar la prevención y reducción del delito urbano al abordar las demandas específicas de los residentes locales para la inclusión social. Esto es posible si se les incluye en la planeación y renovación integral de sus vecindarios. La mejora en las condiciones de vida y el empoderamiento de las comunidades son los principales resultados que busca este tipo de planeación urbana. Esto implica permitir que los grupos y las comunidades participen de manera significativa en la planeación y el diseño de accesos físicos con la señalización adecuada, el alumbrado y las características del espacio público que permitan la autoprotección, así como policía más eficaz y vigilancia informal de personas y propiedades.

Como testimonio de esta nueva prioridad emergente en las ciudades y en los asentamientos humanos, el Reporte Global de Asentamientos Humanos de ONU-Hábitat del 2007 se centró por primera vez en “forta-

lecer la seguridad y protección urbana”. El Programa de Ciudades más Seguras de ONU-Hábitat ha sido una parte esencial de este proceso de materialización y evolución desde una fase de aprendizaje (1996-2004), en la que el desarrollo y piloteo de proyectos de demostración de herramientas para la prevención del delito, en 77 ciudades, fue fundamental, apoyado por la gestión del conocimiento y la capacitación, hasta una fase de consolidación, que se enfocó en documentar y difundir las herramientas de prevención (y el desarrollo conceptual de nuevas áreas de trabajo normativo incorporando la seguridad en proyectos de mejora de barrios pobres y de renovación urbana). Ciertamente, siguiendo los pasos del Programa de Ciudades más Seguras de ONU-Hábitat algunas agencias de desarrollo internacional, por ejemplo, la ONU, instituciones bancarias y ONG internacionales, han establecido programas de ciudades más seguras en la última década.

Hoy, debido a que la seguridad no es vista como una de las prioridades clave en la visión de urbanización de la agencia, necesitamos adoptar una postura diferente y reconocer que el delito, la violencia y la inseguridad urbana no van a desaparecer y que no existen soluciones prefabricadas para este fenómeno. En realidad, el delito, la violencia y la inseguridad son una parte integral del modelo actual de desarrollo (IIED, 2014). Reconocer esto puede ser el primer paso hacia una nueva agenda urbana que permita a los más vulnerables no sólo controlar y manejar las manifestaciones diarias del delito, la violencia y la inseguridad que experimentan en áreas urbanas, sino empoderarse para impugnar y confrontar las causas estructurales que llevan a la delincuencia, a la violencia y a la inseguridad. La nueva fase planeada (Ciudades más Seguras 2.0) verá al programa construyendo sobre experiencias previas para reposicionar ese enfoque dentro de la Nueva Agenda Urbana, es decir, pondrá atención para desbloquear el potencial de urbanización y así crear futuras ciudades seguras con nuevas soluciones tecnológicas, tomando en consideración las nuevas tendencias y formas emergentes de delincuencia, violencia e inseguridad (y probablemente de conflicto), que están definiendo las ciudades del futuro. Mientras se adopta el proceso de aprendizaje, el Programa de Ciudades más Seguras deberá ser más autoritario en la colocación institucional de la agencia, más asertivo en sus logros actualizados y proporcionar “normas” para la Nueva Agenda Urbana.

Estudio de caso 1. Ejemplos de evolución del Programa de Ciudades más Seguras en diferentes países

Tanzania: el Programa de Ciudades más Seguras se piloteó en Dar es Salaam con un fuerte enfoque en la prevención social con el plan de desarrollo para la seguridad de la ciudad y la prevención del delito en 1999. Después, el programa no sólo había sido ya institucionalizado a nivel nacional, sino que se había replicado en otros 13 municipios. Además, se había integrado una Estrategia Nacional para Ciudades más Seguras en la Política Nacional de Desarrollo Urbano, dependiente de la Oficina del Primer Ministro y el Ministro del Gobierno local.

Sudáfrica: el Programa de Ciudades más Seguras en Sudáfrica comenzó en 1996 en Johannesburgo, y se hizo un segundo piloto en Durban en 1998. Los planes de seguridad de la ciudad que adoptaron estas dos ciudades dieron resultados institucionales diferenciados. Mientras que en Johannesburgo el plan de seguridad fue inicialmente institucionalizado mediante el Departamento de Policía Metropolitana de la Ciudad, ahora ya evolucionó hacia una política transversal anclada en la Estrategia de Crecimiento y Desarrollo de Johannesburgo 2040, con un enfoque de implementación interdepartamental. Por otro lado, en Durban el Plan de Seguridad de la Ciudad se desarrolló como parte del Plan Integrado de Desarrollo de Área de la Ciudad. Ambas estrategias se han utilizado como fuente de referencia para el desarrollo de un esquema nacional para ciudades más seguras anclado bajo la Política Integrada de Desarrollo Urbano.

¿Cuáles son las lecciones del Programa de Ciudades más Seguras con base en 20 años de proyectos piloto en las ciudades, en términos de prevención del delito a nivel ciudad?

- a. El tamaño de la ciudad no es lo que da una explicación ni las variaciones del delito.² Bogotá tiene tres veces el número de habitantes de Medellín y Cali, pero muestra de manera permanente una menor tasa de homicidios en comparación con las otras dos metrópolis.

² Tokio, una de las aglomeraciones urbanas más grandes, con más de 20 millones de habitantes, es una de las ciudades más seguras del mundo y Puerto Moresby, con alrededor de 300 mil habitantes, es una de las ciudades con más crímenes.

- b. El grado de amenaza potencial o real de la ciudad no explica la tasa de delincuencia. Costa de Marfil, a pesar de dos guerras civiles, ha sido capaz de mejorar drásticamente la seguridad en la ciudad y de construir comités municipales para la seguridad, que son las únicas instituciones en las que confían los habitantes para resolver sus conflictos locales.
- c. El papel de las autoridades locales es claramente un factor importante y decisivo para abordar la delincuencia y, particularmente, la prevención del crimen gracias a una gobernanza urbana apropiada, es decir, gracias a una combinación de gestión urbana eficiente y una democracia local genuina. Su papel puede modificar el tejido social que es único en cada ciudad y cuyo desarrollo explica las variaciones de la delincuencia.
- d. Las ciudades que han adoptado la metodología del Programa de Ciudades más Seguras de ONU-Hábitat han sido capaces de cambiar la calidad de participación en las herramientas de planeación, en las herramientas de gestión y en general en la gobernanza de sus ciudades, con base en la mejora de la cohesión social y el empoderamiento de las comunidades locales, con el ciudadano como el actor clave.
- e. La ventaja de un mandato de seguridad, dentro de un esquema de la autoridad local, es que pueden integrar y coordinar una serie de políticas vectoriales a nivel local (a nivel ciudad y a nivel vecindario), evitando la superposición, las contradicciones y guiando varias intervenciones de protección de ciudadanos.
- f. El papel clave de las autoridades locales no significa que los gobiernos centrales y el sistema de justicia criminal no tengan rol alguno para abordar el delito y su prevención. Por el contrario, las experiencias del Programa de Ciudades más Seguras muestran que los problemas de seguridad y protección deben abordarse en un enfoque de gobernanza multinivel, donde el gobierno local sólo se encarga de ciertos delitos que pueden modificarse a través de una buena planeación urbana, de una buena gestión urbana y de una buena gobernanza. De ahí que el énfasis en la coordinación de las políticas locales corresponda a las autoridades locales y la integración de la seguridad sea parte de las políticas nacionales de desarrollo urbano.

- g. ONU-Hábitat ha podido desarrollar este enfoque gracias a la memoria colectiva y las innovaciones exitosas de la agencia, resaltando la validez de una metodología flexible y adaptable que es solicitada todavía por muchas ciudades.

¿Cómo se puede entender a Ciudades más Seguras en el esquema de la Nueva Agenda Urbana?

En estos días es claro el llamado social para tener ciudades y espacios urbanos más seguros. Esta demanda les concierne directamente a aquellos responsables de los proyectos de desarrollo urbano. El promover un nuevo modelo de urbanización que contenga mecanismos y procedimientos que respeten, protejan y promuevan los derechos humanos, la equidad de género, una cultura de legalidad, y que construyan resiliencia al delito y a la violencia es un requerimiento clave para el logro del desarrollo urbano sostenible. En la Nueva Agenda Urbana, la planeación urbana para la integración social, la legislación urbana y la gobernanza son los motores clave para fortalecer la seguridad y la protección urbana; en particular, para la permanencia de espacios construidos y como un elemento en la calidad de los proyectos urbanos en el espacio público, la mejora de los barrios pobres y la movilidad urbana.

Los principios que rigen el diseño, la funcionalidad y la gestión del ambiente urbano tienen influencia en los sentimientos o percepciones de los usuarios sobre la seguridad, particularmente en espacios públicos y en rutas de tránsito. Por otro lado, la necesidad de seguridad y protección que tiene la población urbana ha influido en la forma, diseño y disposición urbana. En un extremo con la “arquitectura del miedo”, que resulta en adaptaciones como vecindarios con acceso controlado, y en el otro con vecindarios socialmente dinámicos con “ojos en las calles” (similar al concepto de Jane Jacobs de la ciudad que se transforma en ciudades compactas integradas y mejor conectadas, que seguramente serán las ciudades más seguras).

Es por esto que el tipo de normas y estándares de protección que se implementan influirán en el tipo de modelo urbano del futuro que produzcan las ciudades, siendo el enfoque aquel que promueve al “ciudadano como actor principal” y la “coproducción de seguridad para todos”, a través de una estrategia, para toda la ciudad, cimentada en la comunidad, orientada a la coalición, que sea multisectorial y que esté basada en la evidencia. Estos son los motores principales para superar las fallas que

enfrentan muchas ciudades con una rápida urbanización (incluyendo la falta de coordinación entre varios niveles de gobierno, la ausencia de datos para que se hagan políticas informadas, la influencia de intereses particulares y el ajuste no adecuando de las cambiantes condiciones económicas, entre otros) (UN-Habitat, 2008). A pesar del conocimiento existente sobre el impacto negativo del rápido crecimiento de la población urbana y los cambios ambientales, muchos dirigentes y personas que están a cargo de la toma de decisiones todavía no cuentan con las capacidades necesarias para movilizar socios y redes, para construir asociaciones, para hacer uso de recursos, y para implementar proyectos innovadores a favor de los pobres, sin dejar de considerar las políticas de género, así como otras políticas de desarrollo urbano; atributos esenciales de la metodología de trabajo de las ciudades más seguras y, en particular, para el desarrollo de planes municipales de seguridad.

¿Cuáles son las implicaciones de abordar el asunto de la prevención del delito urbano de manera transversal a través de las áreas temáticas de la Nueva Agenda Urbana de ONU-Hábitat?

Significa, primero, ser capaz de integrar los principios de prevención del delito en la planeación, la legislación y la economía urbana.

También, implica conectar esto con el público al que va dirigido (el gobierno local) y fortalecer un enfoque interdepartamental para la implementación de un enfoque integral y holístico en la seguridad y protección urbana. Por ejemplo:

- En cuestiones de **planeación física y estratégica** muchos ejemplos muestran que la falta de servicios que debieron planearse y proporcionarse a tiempo hubieran evitado la violencia en las ciudades. Por ejemplo, Ciudad Juárez, que ha triplicado su población en las últimas décadas y era considerada hasta 2007 un modelo de ciudad de pleno empleo, no tiene transporte público (la ciudad está empezando a construirlo), y la falta de al menos 300 escuelas secundarias, que se requieren para cubrir las necesidades de la población actual, implica que se excluye del sistema educativo a la gente joven. Esto explica por qué los grupos del crimen organizado reclutan alrededor de 25 mil miembros de pandillas. Por el contrario, Querétaro, México, que se localiza en la misma ruta de drogas, migración y tráfico humano que va desde Centroamérica hasta los Estados Unidos, y que tiene la

misma estructura económica que Ciudad Juárez, ha podido crecer al proporcionar servicios urbanos eficaces. Es más, ha implementado un plan estratégico hasta 2030, en él se visualiza que el desarrollo económico local se transforme en una industria de alta tecnología. Querétaro el día de hoy tiene uno de los mejores sistemas de planeación en México, con una de las mejores policías municipales (policía comunitaria) y un nivel de delincuencia relativamente bajo.

- En cuestiones de **espacios urbanos públicos** los problemas principales son la preservación y la remodelación, la seguridad y la protección. Estos espacios son lugares donde los ciudadanos se reconocen a sí mismos como miembros de la misma ciudad, sitios complementarios a las superficies de su casa. Dichas áreas tienen múltiples usos (ya sea comercial, recreativo, cultural, espacios de trabajo, etc.) o son considerados el símbolo de la ciudad (por ejemplo la Plaza Garibaldi o el Zócalo en la Ciudad de México, Ramblas en Barcelona, el Parque Uhuru en Nairobi, los centros históricos en Guadalajara, en Quito, Siena o en Luanda, el Malecón en Veracruz o en Guayaquil); espacios significativos que la gente percibe como una forma de apropiación de la ciudad si éstos son públicos, accesibles para todos y seguros. A ciudades como Cancún o Ciudad Juárez les faltan espacios públicos y por lo tanto no hay identificación de los habitantes con su ciudad. La accesibilidad significa que todas las personas puedan entrar a determinado espacio, hombres y mujeres, adultos jóvenes o personas de edad avanzada, propiciando sitios donde se manifiesta la “coexistencia pacífica”, la cohesión social, así como el conflicto y la diversidad entre habitantes. Hoy, 50% de las familias en Veracruz ya no van al Malecón por miedo, y en Monterrey después de las 21 horas es difícil encontrar un restaurante abierto porque los habitantes temen la inseguridad. Éste no es sólo un asunto policial, también es un problema de las autoridades locales para dar solución al miedo de las personas, como lo hicieron en la Ciudad de México, Guadalajara o Guayaquil.
- En cuestiones de **transporte** queda claro que en nuestros días se requiere de la participación directa de la población, tanto de hombres como de mujeres, y de las áreas encargados de gestionar este sistema. Por ejemplo, el sistema de transporte público británico, holandés y colombiano (Transmillenium) utilizan un tipo de enfoque social

para negociar las modalidades de transporte y la seguridad de esos modos de transporte con los residentes de vecindarios con un índice alto de delincuencia. Francia usa los servicios de mediadores en el transporte público de París para lidiar con los conflictos de racismo o de pandillas.

- En asuntos de **política de vivienda** es obvio, después de décadas de políticas sociales de vivienda, que la calidad de estas casas, y sobre todo el enfoque en la provisión de casas en lugar de construir vecindarios, ha generado cohortes importantes de pandillas de jóvenes, tráfico de drogas, delincuentes y vecindarios críticos en donde ya no se aplica la ley, sino que es sustituida por los estándares del crimen organizado.
- En cuestiones de **mejora de los barrios pobres**, el brillante ejemplo de la iniciativa VPUU en Khayelitsha, Ciudad del Cabo, ha mostrado que se requiere un enfoque integral en el que el tema de la seguridad sea clave para el empoderamiento de la comunidad y para un clima de paz sostenible dentro de los barrios pobres (con cerca de 600 mil habitantes). La iniciativa VPUU ha desarrollado una serie de indicadores de seguridad que están relacionados principalmente con el aspecto urbano de la prevención del delito y se han establecido varias iniciativas creativas como las cortes comunitarias y los mediadores capacitados para intervenciones específicas, como en el caso de procesos de permanencia, además de comités de paz o una Clínica de la Ley Callejera.
- En asuntos de **empleo urbano** un gran número de jóvenes que han abandonado la escuela o han estado involucrados en “conductas de riesgo” no son capaces de obtener un trabajo en el mercado formal. Una política local de empleo tiene que tomar en cuenta este problema. Por ejemplo, después de la guerra civil en Costa de Marfil se crearon de manera exitosa un gran número de oportunidades de empleo, como “guardias de mercado”, para los jóvenes que estuvieron involucrados en la guerra civil. Por otro lado, éste no fue el caso de Colombia, en donde los exparamilitares no han sido, en su mayoría, reinsertados en la sociedad, por lo que se permite que estos grupos sean un problema grave de seguridad que puede poner en crisis la vida democrática de las ciudades y áreas urbanas. Un periodo de

transición requiere políticas específicas de empleo y capacitación para ellos.

- En asuntos de **salud y juventud** el problema de las drogas se considera casi siempre como un objetivo marginal en varios países en vías de desarrollo, dejando sin ayuda muchas veces a cientos de personas en términos de generar la capacidad para evitar drogas lícitas o ilícitas o al menos de tener un consumo responsable. Por ejemplo, en el Proyecto de Ciudades más Seguras de Dar es Salaam casi cien grupos de jóvenes que están tratando de luchar contra su adicción fueron organizados en asociaciones vecinales, pero siguen siendo iniciativas esporádicas financiadas por sociedades civiles, y fuera del financiamiento sostenido del municipio. El alcohol y las drogas legales son una amenaza para los consumidores problemáticos, así como para el resto de la población. El ejemplo de Dar es-Salaam muestra la relevancia de este problema, ya que la ciudad alcanzó una disminución de homicidios, de 120 por cada 100 mil habitantes a menos de 20, sólo regulando el cierre de bares a las 23 horas.
- En cuestiones de **educación y juventud** el sistema de educación universal existente tiende a ser competitivo y estresante para los alumnos. Aun si una mayoría de estudiantes se beneficia de este sistema (entrando más fácil al mercado laboral), para una minoría relevante el sistema educativo tiende a excluirlos llevándolos al fenómeno de abandono escolar. Por ejemplo, el alcalde anterior de la Ciudad de México, Marcelo Ebrard, permitió que la ciudad pagara un subsidio (2 millones de dólares estadounidenses al mes) a los estudiantes de familias pobres para que permanecieran en el sistema educativo; como resultado, la delincuencia juvenil disminuyó considerablemente en esta ciudad. El problema es que un sistema educativo moderno y de excelente calidad no va a funcionar para todos los alumnos, es decir, se necesitan diversas medidas de mitigación si una ciudad quiere evitar las pandillas y la delincuencia juvenil.

En este contexto, el planear para la integración social debe tomar en cuenta la seguridad urbana, la reducción de la vulnerabilidad y el fortalecimiento de la resiliencia social de manera holística, consolidando el conocimiento y la conciencia, ya existentes, sobre la seguridad urbana, a través del apoyo a las mejores prácticas de las ciudades más seguras (en más de

70 PCS de ONU-Hábitat con apoyo técnico) en políticas y normas, y proporcionando respuestas eficaces y sostenibles a la luz de diferentes fuentes de inseguridad física y social. Esto para fortalecer la cohesión social y mejorar la calidad de vida en los asentamientos humanos. Un objetivo primario es modificar los ambientes urbanos deteriorados, pues comúnmente son propensos a la delincuencia, la violencia y la inseguridad, al apoyar una planeación urbana técnicamente sólida y que tome en cuenta las diferencias físicas de género, con participación comunitaria para promover el sentido local de posesión de estos espacios públicos, así como intervenciones de mejora, integrando temas de seguridad y protección como componentes regulares de los proyectos de mejora y de planeación urbana. Otro objetivo importante es mejorar los modelos de gobernanza local para difundir e incorporar una cultura de prevención en los procesos de planeación, gestión y gobernanza urbana. El proceso de Hábitat III, y particularmente su área de enfoque en “ciudades habitables”, proporciona el espacio alrededor del cual se puede articular el nicho de “ciudades más seguras”.

Áreas de enfoque en las “ciudades más seguras” en la Nueva Agenda Urbana

Si se pretende que el desarrollo urbano sea sostenible necesitan atacarse los problemas de delitos, violencia e inseguridad bajo una perspectiva a largo plazo, uniendo los temas de seguridad con la agenda de desarrollo urbano sostenible.

En línea con el enfoque de ONU-Hábitat para fortalecer las instituciones, desarrollar políticas y legislación a nivel local y nacional, así como mejorar la implementación de políticas, el Programa de Ciudades más Seguras se compromete a consolidar y gestionar, de manera global, el conocimiento y la conciencia ya existente sobre seguridad y prevención urbana, a través de un esquema que combina un enfoque normativo con el desarrollo de herramientas e instrumentos innovadores que respondan a demandas específicas de seguridad urbana relacionadas con el mandato central de ONU-Hábitat: “planear para la integración social” y mejorar la calidad de vida en los asentamientos humanos.

Para hacer esto, el Programa de Ciudades más Seguras promueve un modelo de planeación, gestión y gobernanza urbana que fortalece la seguridad de las ciudades gracias a la promoción de los ingredientes básicos que requiere una urbanización adecuada, en particular la legitimidad

política, y la ley y la confianza entre las instituciones y los ciudadanos. Además, conecta la planeación, la legislación, el crecimiento económico y los servicios básicos para promover a la seguridad como un bien público y la “ciudad” como un sistema social. Bajo esta perspectiva, proveer calles y espacios públicos adecuados para la interacción y el intercambio social, así como la vitalidad económica y la expresión democrática, es un anclaje esencial para alcanzar ciudades seguras. Esto implica procesos y el compromiso de los participantes interesados, hombres y mujeres de todas las edades, pero también el liderazgo político del proceso de urbanización y de cómo los ciudadanos identifican, participan y se apropian de la construcción de su ciudad. No se busca añadir otro mandato de políticas al ámbito ya muy amplio del gobierno local, sino fortalecer la implementación de los mandatos normales de planeación, gestión y gobernanza de manera más inteligente.

El Programa de Ciudades más Seguras ha construido una fuerte red de socios y ciudades que usan su enfoque y sus herramientas, que van desde diseño ambiental, integración y cohesión social hasta regulaciones de la ciudad que promuevan la inclusión social. El programa ha evolucionado a un enfoque informado por medio de un proceso de aprendizaje continuo del trabajo de campo con municipios, además continúa evolucionando para incorporar nuevos asuntos. Debido a que ya integra más elementos, se necesita revisar y ajustar adecuadamente la estructura y el proceso de trabajo. La evolución de las funciones y contenido también debe empatar con una evolución similar que apoye los requerimientos de la Nueva Agenda Urbana, como lo contienen los subprogramas, con un énfasis específico en la planeación, la legislación y la economía, para reforzar mutuamente las perspectivas de juventud y género, y para tomar ventaja de los positivos resultados obtenidos y permitirle mantener su implementación de programa holístico en lugar de un flujo de actividades de trabajo fragmentadas.

En camino hacia la nueva agenda, se requiere implementar el Programa de Ciudades más Seguras de manera transversal en la prevención del delito urbano y en el fortalecimiento de la seguridad urbana sin olvidar los objetivos específicos que se desarrollarán en los siguientes incisos.

La construcción de la seguridad urbana a través del diseño y la planeación urbana

El miedo a la delincuencia y la violencia es una de las principales consecuencias de las vulnerabilidades urbanas. No sólo afecta a los pobres y débiles, sino también a los ricos y acaudalados; aislando a los pobres en sus casas y a los ricos en sus espacios segregados; además fragmenta los centros urbanos social, económica y políticamente. Esto, a su vez, refuerza las desigualdades estructurales políticas y socioeconómicas, así como la discriminación y la exclusión. No es sólo la violencia, sino el miedo a ésta lo que impide que las mujeres y niñas tengan acceso y derecho a la ciudad. Mujeres de todas las edades normalmente toman precauciones en su vida diaria para protegerse de la violencia. Medidas como el evitar pasar por áreas oscuras, no pasar por ciertos lugares, cargar algo que pueda usarse como arma o vestir de manera conservadora, son acciones que subrayan una realidad en donde además de la incidencia real de la violencia, el miedo a ésta limita su vida diaria de múltiples maneras.

Las áreas urbanas donde se concentran los grupos pobres y vulnerables casi siempre cuentan con instalaciones e infraestructura pública insuficiente e inadecuada, así como con espacios públicos mal diseñados y sin terminar, donde los callejones peatonales entrecruzados, que no tienen conexión y que obstruyen la vigilancia natural, crean condiciones favorables para los asaltos, violaciones u otros crímenes violentos. La ausencia o deficiencia en la organización espacial y en el uso de la tierra son frecuentemente la causa subyacente de problemas permanentes entre vecinos debido a usos conflictivos o niveles de actividad excesivos e inapropiados para la ubicación, incrementando el riesgo de delito y un sentido de inseguridad todo el tiempo. Los edificios abandonados o en ruinas se vuelven vulnerables al delito, ya que las normas básicas del comportamiento que se espera alrededor de esos sitios se vuelven imprecisas. En este contexto, las pandillas y otros delincuentes invaden los espacios comunales, semi-privados y privados, pues un sentido de propiedad frágil reduce la responsabilidad para el mantenimiento y control de los alrededores de los vecindarios. Es más, las comunidades urbanas en esta situación tienen poco acceso a la presencia y ayuda policial regular (Haverling London Borough, 2016). Se estima que del 10 al 15% de los delitos son motivados por un ambiente nocivo, condiciones como alumbrado insuficiente o espacios públicos deteriorados (UN-Habitat, 2007).

Como ya se mencionó, las normas obsoletas frecuentemente restringen la urbanización formal, forzando procesos de urbanización informales y altamente conflictivos que llevan consigo graves peligros de protección y seguridad urbana, así como riesgos sanitarios y ambientales. Esto, a su vez, favorece las urbanizaciones financiadas de forma privada y que no están reguladas adecuadamente, lo cual genera áreas urbanas mal diseñadas, es decir, propensas a convertirse en barrios pobres y en puntos de conflicto con alta incidencia delictiva (Pérez, 2010).

El camino hacia delante:

A) A través de la mejora de barrios pobres y la cohesión territorial

Los programas de mejora de los barrios pobres han demostrado ser un esquema de aprendizaje adecuado para desarrollar lineamientos para la prevención del delito y la violencia a través de la planeación y la gestión urbana. La iniciativa *Violence Prevention through Urban Upgrading* (VPUU) de Ciudad del Cabo y el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Informales de Medellín (Primed) son buenos ejemplos de cómo lograr la seguridad a través de enfoques integrales de mejora de los barrios pobres. Las experiencias de estas intervenciones sugieren que pueden ser exitosas para involucrar y empoderar a las mujeres y jóvenes como actores principales en el fortalecimiento de la seguridad, a través de un proceso participativo de planeación y gestión urbana; es decir, esas áreas en desventaja pueden ser conectadas e integradas a la ciudad utilizando políticas urbanas dinámicas, participación social y servicios sociales para crear inclusión social y políticas de prevención.

Sin embargo, esto requiere que las instituciones del gobierno local sean capaces de preparar intervenciones y asignar recursos de manera eficaz. Las estrategias viables de planeación urbana deben primero compilar y procesar la información necesaria para clasificar y seleccionar las áreas urbanas apropiadas para la renovación, así como las zonas de expansión para nuevas urbanizaciones. Los criterios para hacer esto incluyen aspectos físicos (viabilidad geológica de las áreas, acceso a servicios públicos, planos de calles), características sociales y económicas (estatus socioeconómico de los residentes, tipos y niveles de protección y las preocupaciones de seguridad, organización de la comunidad y disposición para participar), así como consideraciones de tipo normativo y administrativo (restricciones urbanas de perímetro y el estado de los programas públicos entregados previamente en esa área), entre otros. En este orden, se tienen

que definir y estructurar de manera coherente las escalas diferenciadas de necesidades y tipos de intervenciones públicas para, de esta manera, racionalizar las prioridades y los criterios para recursos, y prevenir situaciones no deseadas que pudieran crear peligros sociales o ambientales. El llevar a cabo estas tareas requiere el desarrollo de capacidades técnicas significativas a nivel de gobierno local.

Como se mencionó anteriormente, las intervenciones urbanas integradas también necesitan incorporar componentes para desarrollar capacidades en los diseños de sus proyectos y así apoyar los procesos de empoderamiento de la comunidad. Éste es un requisito previo para una interacción fructífera entre organizaciones locales y agencias gubernamentales al abordar asuntos como el fortalecimiento de la habilidad de los grupos y comunidades para intervenir significativamente en la planeación y diseño del espacio público urbano. Esta acción fomentará la auto-protección que, sumada a un patrullaje efectivo y la vigilancia informal de personas y propiedades —u otras actividades como emplear mano de obra de la comunidad en actividades de construcción que se hagan con fondos públicos locales para generar empleos—, promoverá la apropiación positiva y el mantenimiento de la infraestructura y el espacio público, además permitirá renovar y facilitar los controles sociales informales, lo cual resolverá el problema de las invasiones ilegales en áreas de conservación del vecindario y fortalecerá las relaciones entre la comunidad y la policía local, entre otros problemas.

Por lo anterior, se deben asignar recursos a los esquemas apropiados para evaluar los puntos de seguridad y protección antes de hacer las intervenciones de renovación. Es decir, se deben seguir indicadores relevantes que reflejen las preocupaciones y las expectativas locales en torno a la seguridad y la protección, para alentar a que los dirigentes incorporen esta dimensión dentro de los objetivos de las intervenciones urbanas integradas.

Como podemos notar, existe una clara necesidad de herramientas para apoyar la capacitación de las auditorías de seguridad con participación local, basadas en la prevención del delito a través de principios de diseño ambiental, así como para fortalecer la gobernanza eficaz de la seguridad y protección urbana. El diálogo en la comunidad y el desarrollo de mecanismos de resolución de conflicto también deben abordarse con estas herramientas.

Al respecto, los gobiernos deben dirigir la construcción de la seguridad urbana atacando los factores de riesgo del delito y la victimización en

los barrios pobres. En otras palabras, promover e integrar los siguientes componentes:

- Un componente físico basado en los nuevos espacios públicos y las instalaciones.
- Un componente social basado en la participación de hombres y mujeres de la comunidad en las diferentes etapas de los proyectos, así como la apropiación de estos por la comunidad, con los ciudadanos como actores principales.
- Un componente institucional que coordine la implementación de programas sociales existentes del gobierno local y que cree un lugar para la colaboración entre las agencias y otros actores no gubernamentales.

Los gobiernos locales, la sociedad civil y, si es adecuado, el sector privado, también deberían apoyar la mejora de los barrios pobres, a través de acciones como:

- Diseño ambiental mejorado en las calles y en los espacios públicos, utilizando enfoques liderados por la comunidad y métodos de apropiación.
- Métodos adecuados de la estrategia de “ojos en las calles” para apoyar la cohesión de la comunidad.
- Implementar estrategias para evitar que se repita la victimización.
- Promover el significado y el papel de los vecindarios como forma de socialización.
- Promover una clasificación social integrada de vecindarios en toda la ciudad, basada en sus vulnerabilidades sociales al riesgo, al delito o a la violencia.

B) A través del espacio público

Desde una perspectiva de seguridad, el espacio público se ve como un lugar para la construcción de valores ciudadanos, casi siempre con la

pregunta de ¿qué tan público es el espacio público para todos? En este sentido, Ciudades más Seguras puede elaborar criterios de planeación de la ciudad, de diseño y gestión urbana que probablemente promuevan la seguridad y la protección. No sólo enfocándose en el plano urbano, sino también en la organización social urbana, a través de aspectos como la regulación, el acceso y la apropiación del espacio público, para generar un impacto en la identidad, la integración y el sentido de propiedad que yace en el corazón de un enfoque seguro y justo para crear un espacio público para todos. Por ejemplo, la manera en la que una ciudad responde al delito y a la violencia, usando reglamentación del espacio público, puede intensificar la exclusión social al hacer ilegales ciertas prácticas e identidades, o al promover el interés privado de unos cuantos a costa del bien público. En la mayoría de los casos el impacto de estas prácticas de reglamentación marginaliza y criminaliza a las categorías más vulnerables de la sociedad, especialmente a las mujeres y a los pobres de la urbe, quienes, según muestran algunos estudios, son a los que más impacta el delito urbano.

Por lo tanto, las oportunidades conceptuales asociadas con la promoción del enfoque clásico de “Ciudades más Seguras”, dentro del objetivo de los espacios públicos, incluyen:

- Que funcione para desmitificar las preocupaciones de seguridad que respaldan la preferencia por comunidades de acceso controlado y segregadas, motivadas por la “arquitectura del miedo”; es decir, promueve la noción de que las ciudades que están mejor conectadas, las ciudades integradas y compactas, pueden también ser las más seguras. Las intervenciones que aborden la inseguridad en los barrios pobres, los centros de ciudades y otros vecindarios existentes deben jugar un papel esencial para aclarar las oportunidades que ofrece el espacio público a través del uso múltiple, de la compacidad y de otros; todo esto para construir una cultura urbana que funcione y responda de manera eficaz e inclusiva a las diferentes necesidades de los diferentes grupos sociales.
- Que funcione para hacer sostenibles los cambios promovidos por la NAU al proporcionarle a las ciudades y a los gobiernos locales las herramientas y la capacidad para promover que los ciudadanos sean los actores principales en la gestión y el mantenimiento de espacios públicos incluyentes. En otras palabras, que puedan reafirmar con-

troles sociales y advocar por los principios de integración social de diversas comunidades, mediante intervenciones que equipen a las ciudades con estrategias de prevención del delito y de conflictos, y con herramientas que puedan apoyar directamente el logro de los objetivos de la NAU al prevenir que se creen círculos viciosos en áreas urbanas.

- Que contribuya a la planeación específica y a procesos de desarrollo urbano al proporcionar experiencia especializada en la prevención del delito y de conflictos, y a procesos de gestión en diferentes etapas de la implementación del proyecto, particularmente en proyectos de densificación y de espacio público que sean parte de enfoques basados en área.

Alineado con lo anterior, los gobiernos deben abordar la construcción de la seguridad urbana al atacar los factores de riesgo para el delito y la victimización en el espacio público al promover:

- a. El papel estructural del espacio público en la ciudad como un lugar de interacción e intercambio social.
- b. Actividades que incluyan la diversidad de usuarios de espacios públicos, particularmente los más vulnerables.
- c. Espacios públicos como la piedra angular de la ciudadanía, utilizando la educación y estrategias de conciencia pública para fomentar una cultura de legalidad y de tolerancia, y al mismo tiempo respetando las identidades culturales.
- d. La estructura de la ciudad alrededor del espacio público y para la articulación de la seguridad como bien público.
- e. Acceso igualitario a los espacios públicos para todos los géneros, generaciones, culturas y clases.

La construcción de la seguridad urbana a través de servicios urbanos básicos, particularmente a través del desarrollo urbano orientado al tránsito, promoviendo el caminar seguro y el uso del transporte público

El papel de la movilidad urbana es esencial para fortalecer la seguridad en las ciudades. Con más de 2 mil millones de personas que se espera vivan en ciudades y pueblos para el 2050, las acciones que se tomen en estos momentos para tener una movilidad urbana consciente de la seguridad tendrán gran influencia en cómo se comportará la gente en las ciudades y cómo experimentarán la seguridad en ellas. Es urgente que los líderes globales se concentren ahora en asegurar que la movilidad en la ciudad se vuelva un indicador clave para la forma en la que se proporciona seguridad en una ciudad.

Mientras que diversas formas específicas de movilidad, por ejemplo, caminar, bicicleta o el transporte público, tienen un impacto diferenciado en la seguridad de diversos grupos sociales, la percepción de la seguridad también tiene gran influencia en las opciones de movilidad que prefieren las personas. Grandes segmentos de la población de una ciudad, incluyendo a las mujeres, niñas y personas de escasos recursos, luchan con un sinnúmero de retos en lo que respecta a movilidad y seguridad. Para las personas de escasos recursos en la urbe, el límite de opciones, debido a las condiciones económicas, los expone a muchos de los riesgos del delito y la violencia, mientras se desplazan de un lugar a otro. Para las niñas y mujeres, la dualidad de estos riesgos ha agravado este problema. Mientras que por un lado ahora existen más posibilidades de que las mujeres cuenten con educación y empleo, y que sea más probable que participen en la política, por otro lado se enfrentan al acoso sexual y a la explotación e inseguridad mientras navegan en el ambiente urbano.

Aun cuando es cierto que ya se está tomando mayor responsabilidad por la prevención de la violencia de género en varias áreas, hay poco progreso en lo relacionado a la movilidad y transporte urbano. Cuando las mujeres se sienten inseguras continuamente y no pueden reportar incidentes, el transporte público deja de ser una forma de movilidad accesible y equitativa. De manera similar, la segregación en espacios al interior la urbe, particularmente para personas de escasos recursos, impone la necesidad de viajar grandes distancias para trabajar, ya sea temprano o en la noche, aumenta la exposición de grupos vulnerables a espacios inseguros, incluyendo paradas de transporte aisladas, áreas solitarias o sin alum-

brado, como caminos oscuros, áreas verdes o carriles, entre otros (Moser y Winton, 2003). Por lo tanto, la seguridad es una preocupación primaria, ya que afecta la forma en la que estas personas usan el transporte público, la forma en la que navegan en el ambiente urbano y el acceso que tienen a las oportunidades y comodidades de la ciudad.

Finalmente, los problemas de movilidad y seguridad en las ciudades están íntimamente conectados con la migración, lo que ha creado las ciudades de llegada, que se presentan ante nuestros ojos en ciudades alrededor del mundo desde Estambul hasta Toronto, de Varsovia hasta Mumbai, de Nairobi hasta Shenzhen o Guangzhou, y conllevan profundas implicaciones para el éxito de las economías locales, nacionales e internacionales. Por un lado, se tiene evidencia de que las ciudades de llegada exitosas, aquellas que han integrado poblaciones diversas, han creado clases medias prósperas; por otro lado, las ciudades de llegada fallidas han incrementado la pobreza y los problemas sociales: delincuencia, violencia e inseguridad. Muchos vecindarios con poblaciones emigrantes permanecen criminalizados por las políticas públicas como áreas inseguras y se les excluye de la provisión de los servicios básicos, de ahí que algunos gobiernos terminen perdiendo el control de gran cantidad de territorio.

En su libro *Ciudades de llegada*, Doug Sanders muestra cómo muchos conflictos, revoluciones y crisis políticas han surgido directamente de ciudades de llegada no exitosas, por ejemplo, París en 1789, cuando emigrantes rurales se alzaron en contra de los recortes de comida y de la pobreza, o Teherán en 1978, cuando la revolución de Moolah comenzó con emigrantes no islamistas, o los suburbios de París y Berlín, donde emigrantes descontentos guiaron levantamientos o recurrieron al fundamentalismo islámico. Sanders argumenta que la clave es ver estas ciudades de llegada como parte de la dinámica que está produciendo las ciudades del hoy y del mañana. Al dar la ciudadanía la oportunidad de tener propiedades, educación, transporte y seguridad, ciudades como Sao Paulo, en Brasil, o Parla, en España, han podido integrar a sus emigrantes. Mientras tanto, otras ciudades no han tenido éxito y han adoptado políticas sociales que han estigmatizado a esta población, acelerado la exclusión social y sus síntomas asociados: delito, violencia e inseguridad.

El camino hacia adelante:

El planear e implementar “el derecho a la ciudad” para todos, con el objetivo de crear sistemas de transporte público incluyente, así como el renovar

los caminos peatonales y urbanos, con rutas bien definidas que provean de movimiento conveniente sin comprometer la seguridad, puede fortalecer la movilidad consciente de la seguridad, disuadir la delincuencia, reducir la segregación urbana y mejorar el acceso a los bienes y servicios educativos, culturales y económicos para apoyar la inclusión social de todos los ciudadanos.

A este respecto, los gobiernos deben abordar la construcción de la seguridad urbana a través de la mejora de la movilidad, atacando los factores de riesgo para el delito y la victimización en el transporte. Esto lo pueden hacer promoviendo:

- a. La posibilidad de caminar mediante el aumento de calles más seguras, conectadas e integradas, que se vean como lugares y destinos, y donde las personas sean los actores principales de la transformación de éstas, permitiendo que la comunidad se reúna y tenga intercambios sociales o económicos.
- b. Ciudades más compactas y mejor conectadas para crear las condiciones necesarias para la coproducción de seguridad para todos.

Construir la seguridad urbana a través de la legislación urbana y la gobernanza de la seguridad

La violencia no sucede de manera espontánea, surge de una sociedad desigual y exclusiva, y de la falta de control institucional y social. La exclusión y un ambiente urbano inadecuado promueven el delito y la violencia. Es más, el sistema de justicia criminal, incluyendo a la policía, las cortes y las prisiones, está mal adaptado al ambiente urbano, que cambia rápidamente, y no es capaz de responder a los intereses y necesidades de los moradores urbanos, particularmente de aquellos con escasos recursos. Esta situación lleva a una falta de confianza, intolerancia y en algunos casos a reacciones violentas, tales como la “justicia del pueblo”, como una forma colectiva de defensa en contra de delitos menores. Las instituciones de justicia criminal por sí solas no pueden detener el incremento de la violencia urbana ni tampoco controlarlo. La seguridad pública debe ser considerada como un bien público que todas las instituciones y la sociedad civil deben desarrollar y promover. La experiencia criminal nos muestra que la reducción del delito es responsabilidad de todos, pero también que atacar el crimen y la inseguridad es asunto de una buena gobernanza urbana.

La buena gobernanza y las ciudades seguras son algo recíproco: en donde los habitantes están libres de miedo, y en donde se mejora la seguridad para los ciudadanos y vecindarios, es posible la interacción entre la gente, entre grupos y con las instituciones públicas. Esto, a su vez, crea un ambiente de apoyo para los habitantes de la ciudad, para la calidad de vida y para el desarrollo económico. Además, el abordar el delito y la violencia urbana es un ejercicio de buena gobernanza si involucra el desarrollo de prácticas de solidaridad, procesos de consulta ciudadana y reformas institucionales que fortalecen la ciudadanía y la inclusión.

El camino hacia adelante:

Las políticas de seguridad urbana generales e incluyentes pueden mejorar la calidad del ambiente y la vida urbana de los grupos socialmente vulnerables por medio de intervenciones urbanas integradas que incorporen de manera exitosa “estrategias de seguridad transversales”, combinando acciones eficaces y multisectoriales para la creación de ciudades más seguras. La reducción de las vulnerabilidades urbanas al delito pueden lograrse si se proporcionan servicios integrados a nivel de vecindario, ofreciendo apoyo para las necesidades específicas de los ciudadanos en un marco basado en los derechos y empoderando a las comunidades locales para afianzar el sentimiento de propiedad de sus vecindarios por medio de estrategias participativas de diseño y planeación urbana. El modelo de Comunidad de Oportunidad Segura, promovido por el enfoque actual de Ciudades más Seguras, es una herramienta esencial de gobernanza de seguridad y se ha piloteado con éxito en Sudáfrica.

En este proceso, la participación ciudadana es un elemento clave para promover la transparencia y responsabilidad, buscando empoderar a las mujeres y a los jóvenes para que participen eficazmente en los procesos de toma de decisiones. Además, debe reconocer y apoyar el capital cívico de las personas de escasos recursos.

A este respecto, los gobiernos deben construir mecanismos coordinados para la gobernanza local de la seguridad urbana al promover y legislar:

- a. La coalición local de las personas interesadas en participar en la coproducción de seguridad para todos.

- b. El derecho de los ciudadanos, hombres y mujeres, para tener acceso a todos los beneficios de la vida en la ciudad.
- c. Un enfoque de gobernanza multinivel que promueva la seguridad como parte clave para la implementación de las políticas urbanas nacionales utilizando la herramienta de comunidad de oportunidad segura.

Construir la seguridad urbana a través del desarrollo económico local y sustentos mejorados

Para que las ciudades prosperen como motores de crecimiento económico y de inversión se requiere de la consolidación de un ambiente seguro. Como lo demuestra la experiencia en todo el mundo, los inversionistas no están dispuestos a asumir riesgos en lugares donde prevalece el crimen y donde los ciudadanos ricos abandonan los vecindarios o las ciudades que son consideradas inseguras. Los riesgos de una espiral de violencia o inseguridad, así como el retiro de inversiones, se ve particularmente en los distritos de negocios de muchas ciudades en desarrollo, como Nairobi, pues no existen las condiciones para que se desarrollen los negocios, lo cual contribuye a la pérdida de su valor estratégico.

De la misma manera, emplear las habilidades para salir adelante y para adaptarse que tienen los jóvenes de los vecindarios menos privilegiados de la ciudad, cuyas subculturas urbanas son comúnmente estigmatizadas hacia la delincuencia y la violencia, puede proporcionar palancas útiles para generar sustentos decentes y productivos con las calles y los espacios públicos como ámbito vital para buscar en la creatividad, en las reflexiones y en los pensamientos de la población joven como lograr ciudades seguras. El generar a través de las artes sustentos productivos, con la intención de prevenir la violencia entre jóvenes en riesgo, proporciona beneficios transversales de inversión en las artes, en el desarrollo humano, en oportunidades económicas, en ciudadanía activa y en la prevención del delito. Existen muchos documentos relacionados con la eficacia de programas basados en el arte como una fuente económica que propicia el fortalecimiento de la seguridad y la coexistencia pacífica en las ciudades. Los artistas jóvenes se convierten en ciudadanos activos, productivos, ingeniosos y elegibles para un empleo. Por lo tanto, el cultivar la gama de las artes (música, danza, literatura, teatro, fotografía, etc. dependiendo de los estilos y recursos locales) dentro de la esfera pública, de manera

que el joven se sienta comprometido, no importando cual sea su medio artístico en particular, es un componente crucial en la prevención del delito y de la planeación urbana y, por lo tanto, un elemento para apoyar una legislación inclusiva que promueva a los jóvenes en riesgo como agentes de cambio para lograr ciudades más seguras.

Políticas de apoyo

A) Monitoreo e investigación

Las diferentes experiencias nos muestran que la prevención del delito y las estrategias de seguridad, las políticas y los programas a nivel municipal, deben basarse en una amplia comprensión del delito y de la violencia, así como de sus múltiples causas, tomando en cuenta prácticas prometedoras, pero también otras que ya hayan probado su efectividad al lograr resultados positivos. El Programa de Ciudades más Seguras de ONU-Hábitat ha apoyado a ciudades para llevar a cabo encuestas de victimización y auditorías de seguridad local, enfocándose en fortalecer la capacidad de los gobiernos locales para coordinar las estrategias de prevención del delito, como asuntos de mejor planeación, gestión y gobernanza urbana.

Casos de ejemplo de Programas de Ciudades más Seguras en África y Latinoamérica demuestran un interés emergente de los gobiernos locales para realizar un monitoreo del progreso integral, y para medir el impacto de la implementación de planes y estrategias de prevención del delito y de seguridad urbana a nivel ciudad. Es importante mencionar que, tanto en Latinoamérica como en África la falta de datos confiables dificulta la habilidad de los gobiernos locales para establecer objetivos concretos al mejorar el desempeño de otras agencias, así como los medios por los cuales la sociedad civil pueda exigir rendición de cuentas del progreso o retroceso a los servidores públicos. Por lo tanto, y hasta donde sea posible, el enfoque de Ciudades más Seguras 2.0 utilizará los procesos complementarios ya existentes que proporcionan fuentes de datos; esto debido a causas de eficiencia de costos y para reducir la sobrecarga de la recolección de datos, de manejo de datos y de cuerpos de análisis a nivel local. Asimismo, se buscará el enlace con el Índice de Prosperidad Urbana, al mismo tiempo habrá un enfoque en la sistematización de los planes de seguridad municipal para proporcionar lineamientos sobre cómo los datos generados de las encuestas de victimización, de las encuestas de división de géneros, de las auditorías de seguridad locales y de otros diag-

nósticos del delito, pueden arrojar mejor información para la creación de políticas y programas de seguridad en la comunidad y de prevención del delito a nivel ciudad.

Las tecnologías geoespaciales (que van desde hardware de GPS hasta software de GIS) también serán integradas como herramientas analíticas para obtener diferentes tipos de datos (como información sobre las condiciones o infraestructura socioeconómicas) en mapas que muestren la incidencia del delito, mostrando así como son las dinámicas actuales. Una comprensión mejorada puede llevar a una mejor integración de la seguridad en las intervenciones de diseño y planeación urbana. Esto también estará basado en la labor del Grupo de Trabajo Técnico GNSC para Ciudades Seguras e Inteligentes, lo cual permitirá al sector de la seguridad hacer mejor uso de la tecnología para maximizar los beneficios de los recursos limitados, mientras se escala la tasa de éxito de las iniciativas para la seguridad urbana y para la prevención del delito en tres áreas de aplicación: análisis del delito y de la seguridad, perfiles comunitarios y construcción de datos sociales para hacer análisis de espacio.

El camino hacia delante:

El enfoque de Ciudades más Seguras 2.0 va a apoyar a las autoridades locales en la recolección de información y para monitorear la capacidad y dar un panorama general de los enfoques y los problemas conectados con el análisis de datos. Finalmente, buscará promover el desarrollo y la implementación de políticas y programas para la seguridad y la prevención del delito urbano, tomando en cuenta los recientes avances metodológicos y tecnológicos al abordar los retos del delito y la victimización en áreas urbanas, además de fortalecer las capacidades de monitoreo del delito y la violencia.

Esta herramienta técnica, que será desarrollada como parte de Ciudades más Seguras dentro de la Nueva Agenda Urbana, identificará los retos y las oportunidades en un análisis multidisciplinario de los datos del delito y de los resultados de las encuestas de diagnóstico del delito, así como su potencial para informar a las políticas basadas en evidencia. La idea subyacente es ayudar de manera eficaz a los creadores de políticas y a los oficiales municipales para desarrollar e implementar políticas basadas en evidencia (incluyendo el monitoreo eficaz de su implementación) que pueden combatir el problema del delito, la violencia y la inseguridad en espacios urbanos, pues son una limitante para el desarrollo socioeconómico.

B) Apoyo, alcance y comunicaciones

Dentro del marco de la Campaña Urbana Mundial y del Foro Urbano Nacional, el enfoque de Ciudades más Seguras 2.0 respaldará los planes municipales con una plataforma de apoyo, alcance y comunicación para elevar las políticas y compartir las herramientas prácticas para las ciudades más seguras dentro de la Nueva Agenda Urbana. El éxito de la campaña se medirá con más planes municipales para la seguridad, con el enfoque de la Nueva Agenda Urbana y con un incremento en la inversión y en el flujo de capital como apoyo a estas políticas de seguridad. Por esta razón, la plataforma de la campaña, bajo la Red Global de Ciudades más Seguras (RGCS), se enfocará en proporcionar a los gobiernos y a los miembros de la red un instrumento de apoyo para articular una visión compartida para ciudades más seguras y para avanzar en la agenda de seguridad urbana dentro de sus respectivos distritos. Esto aplica tanto a organizaciones para las personas de escasos recursos, como a asociaciones de autoridades locales, foros de negocios, asociaciones juveniles, medios de comunicación, asociaciones profesionales, grupos de mujeres, miembros del parlamento, conferencias del ministerio y cuerpos intergubernamentales. La campaña busca de esta manera posicionar a Ciudades más Seguras como un prerrequisito para la urbanización sostenible y como un asunto prioritario de la Nueva Agenda Urbana, así como una prioridad en las políticas urbanas nacionales.

Principios del enfoque de programación urbana integrada para ciudades más seguras

¿Qué aporta el enfoque de Ciudades más Seguras basado en la prevención al enfoque de programación urbana integrada para la seguridad?

El enfoque de las Ciudades más Seguras, que tiene como base medidas de prevención, es una respuesta a los retos complejos que enfrentan los gobiernos locales para atacar el delito y la violencia. Con base en la experiencia del PCS de ONU-Hábitat, la prevención es una política que es transversal a las responsabilidades principales de las autoridades locales en asuntos de planeación física y estratégica, de políticas urbanas (como la preservación y el desarrollo de los espacios públicos, las políticas de vivienda, la mejora de los barrios pobres, el transporte) y asuntos de

formulación, implementación y evaluación de políticas sociales urbanas (como educación y salud pública), así como de políticas de comunicación en lo que respecta al sentimiento de inseguridad que se extiende entre los habitantes.

Esto es importante para ONU-Hábitat porque:

- *Asegura intervenciones coherentes:* El enfoque de prevención proporciona un esquema para utilizar la experiencia y los recursos de ONU-Hábitat y de sus socios al abordar temas de seguridad y desarrollo de manera más integrada. Puede ayudar a los encargados de los programas a moverse de un enfoque individualista a un diseño e implementación de programas.
- *Ataca las causas raíz de la delincuencia y de la inseguridad:* El enfoque de prevención combina la acción para ofrecer intervenciones inmediatas y de largo plazo encaminadas a la “prevención”. Estas intervenciones están hechas a la medida de los contextos locales, principalmente resolviendo la exclusión social.
- *Empodera a las comunidades locales:* El enfoque de prevención trabaja con comunidades para identificar sus propias necesidades y asegurar que las intervenciones sean guiadas por la demanda y facilitadas por la función del gobierno local al proporcionar servicios. Es un proceso participativo que involucra a las comunidades locales en la planeación y la toma de decisiones para la asignación de los recursos.
- *Hace que los gobiernos locales respondan mejor a las necesidades de los ciudadanos:* El enfoque de prevención construye la capacidad del gobierno local y de las comunidades y ayuda a unirlos. Apoya el desarrollo de procesos políticos de inclusión para gestionar las relaciones gobierno-ciudadanos. Uno de los elementos clave es mejorar el suministro de servicios y permitir que los usuarios de los servicios puedan pedir rendición de cuentas.
- *Une las acciones a nivel local y nacional:* El enfoque de prevención se enfoca en llevar a cabo el cambio en ciudades y pueblos, pero reconoce que muchos de los problemas que amenazan la seguridad y protección de los ciudadanos requieren acciones a nivel nacional y requieren estar dentro del aparato de seguridad nacional. Los pro-

blemas locales se abordan por medio de los planes o estrategias de seguridad y de prevención del delito de la ciudad, aunque la acción se desarrolla con el gobierno nacional a través de un enfoque de gobernanza multinivel para ayudar a crear un ambiente de apoyo.

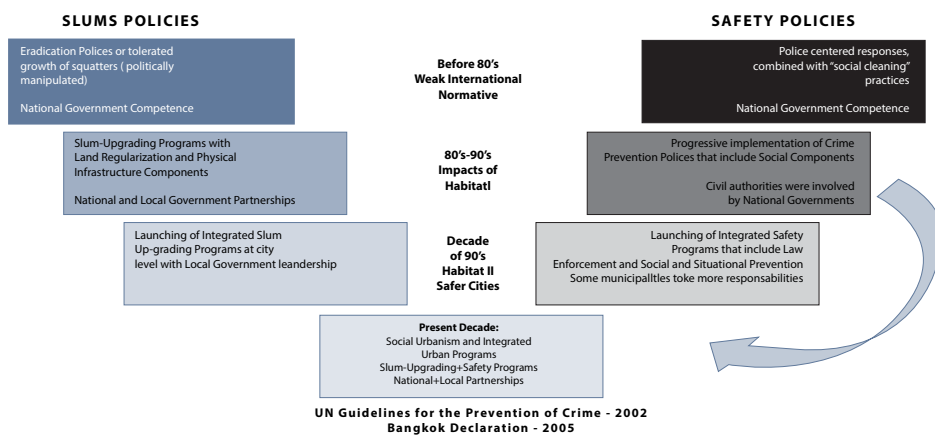
- *Construye el capital social y la confianza entre diferentes grupos sociales:* El enfoque de prevención busca fortalecer los valores comunes y la identidad, los lazos interpersonales e intergrupales que unen a las sociedades y las hacen más resilientes al delito.

¿Qué aporta la NAU a un programa urbano integrado para la seguridad en las ciudades?

El enfoque de ONU-Hábitat para fortalecer las cs tiene como base los siguientes principios:

1. Aceptar el uso integrado, conectado y múltiple que la ciudad visualizó en la calidad y la inclusión en los espacios públicos.
2. Reafirmar al espacio público como un punto de entrada altamente eficaz para mejorar cómo funciona la seguridad de la ciudad, lo que define los contextos sociales en los que tiene lugar la delincuencia.
3. Un cambio de enfoques sectoriales hacia aquellos que ven a la ciudad como un todo.
4. La planeación y el diseño urbano deben proporcionar un marco espacial crítico en el que se pueda lograr una seguridad inclusiva para todos.
5. Los mismos habitantes de la ciudad, particularmente las personas de escasos recursos y los más vulnerables, deben seguir siendo los principales beneficiados.

El ejemplo de una ciudad que ha aplicado los principios de un enfoque de programación urbana integrada para la seguridad y mejora de los barrios pobres es el modelo de Medellín (PRIMED)



Fuente: Patino, Municipal Safety Policies in Medellín, 2009.

Para actualizar el Programa Urbano Integrado para Ciudades más Seguras, la ciudad adoptó los siguientes pasos metodológicos:

Fase 1: Planeación

ETAPA 1: Diagnóstico del delito, de la victimización y de la inseguridad en toda la ciudad: identificar las causas y los tipos de delito, violencia e inseguridad en las ciudades para proporcionar una fuente científica de referencia de la visión colectiva de todos los ciudadanos al desarrollador de la estrategia de seguridad urbana y de prevención del delito.

ETAPA 2: Evaluación situacional: identificar los diferentes aspectos físicos, económicos y ambientales de cada área, así como los diferentes conflictos sociales y las causas del delito, a nivel de familia y de comunidad, que incitan o generan victimización del delito a nivel vecindario.

ETAPA 3: Crear conciencia, información y consulta: crear y difundir una estrategia o plan para la seguridad a nivel ciudad que incluya los diversos componentes del proyecto y así motivar que la comunidad se comprometa y participe en la coproducción de seguridad para todos.

Fase 2: Desarrollo e implementación de la estrategia

ETAPA 1: *Desarrollo de una estrategia de prevención del delito y de seguridad urbana para toda la ciudad*: esta estrategia debe ser liderada por el gobierno local, debe ser para toda la ciudad, debe estar basada en la comunidad, debe ser multisectorial y orientada a la coalición, y estar fundamentada en la evidencia generada en el diagnóstico del delito y la inseguridad.

ETAPA 2: *Aplicación del Manual de prevención para ciudades más seguras*: promover los procesos de la coproducción de seguridad para todos, incluyendo la apropiación de los espacios públicos y de la infraestructura por parte de la comunidad, así como actividades comunitarias de prevención sobre valores cívicos y ciudadanos basados en los principios del *Manual para ciudades más seguras*.

ETAPA 3: *Desarrollo de pactos cívicos*: la construcción de una coalición por medio de procesos de participación que involucran a los diferentes actores en las áreas de mejora urbana, propiciando el uso incluyente de los espacios públicos, el fortalecimiento de la vida comunitaria y la mejora de las relaciones sociales.

ETAPA 4: *Propuesta de mejoras en el diseño urbano con conciencia por la seguridad*: creación de una propuesta de diseño urbano para reflejar un enfoque de prevención situacional (modificación del ambiente físico para eliminar las condiciones que faciliten la comisión de un delito y que apoye una ciudad compacta, mejor integrada y de usos múltiples).

FASE 3: Institucionalización, monitoreo, evaluación y sistematización

ETAPA 1: Que el gobierno local institucionalice a un equipo de expertos técnicos para coordinar una implementación interdepartamental de la estrategia o plan de seguridad municipal.

ETAPA 2: Monitorear y evaluar el plan de seguridad municipal, apoyado por continuos procesos educativos y de capacitación para los responsables municipales. Desarrollar indicadores a nivel ciudad y comunidad para medir el impacto que genera el Programa Urbano Integrado para Ciudades más Seguras.

Pasos estratégicos hacia la implementación de un programa urbano integrado para ciudades más seguras

Enfoque propuesto

El Programa Urbano Integrado para Ciudades más Seguras involucra, por lo tanto, una unión clara de pilares de prevención con programas de mejora urbana, particularmente aquellos implementados en áreas críticas de la ciudad con programas dirigidos a la transformación social y urbana de las áreas de mayor exclusión de la ciudad. Bajo esta perspectiva, el Programa de Ciudades más Seguras será un modelo de intervención urbana que integra los componentes físicos y sociales dentro de un esquema multisectorial y de participación, cuyo objetivo es resolver problemas específicos de las comunidades, con énfasis en los territorios (vecindarios) que estén afectados por la dinámica de la pobreza y de la exclusión social, es decir, testigos de una ausencia general del estado o del gobierno municipal.

Se asume que cualquier intervención territorial e inversión en infraestructura pública estará apoyada, desde su concepción, por procesos que aseguren la propiedad equitativa de la ciudad, mediante el rango más amplio de segmentos sociales, obedeciendo a la necesidad de tener una ciudad más equitativa y habitable. Todas las acciones deben tomarse dentro del esquema de intervenciones urbanas integradas, que estarán constantemente acompañadas por las comunidades como los principales defensores y promotores de los proyectos. Debe concebirse con la gente y debe construirse con la gente, un enfoque típico de “ciudades para la gente” propuesto por el famoso arquitecto danés Jan Gehl. Este tipo de intervenciones urbanas tienen como objetivo integrar a los grupos más vulnerables a los beneficios de “la ciudad”, al combatir las desigualdades del territorio a través de tres componentes: la creación de espacios públicos de calidad que faciliten la interacción de la gente, la provisión y mejoramiento de la estructura urbana y los servicios básicos, especialmente apoyar la movilidad segura para niñas y mujeres, y el desarrollo de programas de mejora de vivienda en vecindarios vulnerables de la ciudad.

En la perspectiva de los pilares de la Nueva Agenda Urbana, esto implica lo siguiente:

- a. Unido al componente de planeación urbana de la NAU estaría un enfoque en la aplicación de las acciones preventivas para generar

espacios públicos, este enfoque será la clave para el programa urbano integrado para ciudades más seguras, pues promueve:

- Oportunidades para que haya encuentros con la gente y coexistencia pacífica de los ciudadanos.
 - La reafirmación del significado de público.
 - La generación de sujetos políticos que promuevan la transformación de su ciudad.
- b. De la misma manera, y ligado a los servicios básicos de la NAU, sería necesario un enfoque en la aplicación de acciones preventivas para proveer y mejorar las instalaciones e infraestructura del transporte, es decir vigilar y promover la movilidad para niñas y mujeres, lo que incluye:
- Construir banquetas en la ciudad, favoreciendo la movilidad a través de calles adecuadas y agradables que se conviertan en lugares y destinos donde se privilegie al peatón y se promuevan nuevas formas de coexistencia.
- c. Unido al componente de vivienda de la NAU estaría un enfoque de aplicación de acciones preventivas en los siguientes contextos:
- Donde se generen nuevos programas de vivienda en áreas de expansión, creando alternativas para la reubicación de la población que vive en zonas de alta vulnerabilidad.
 - Donde haya programas integrados de renovación de barrios pobres que busquen mejorar las condiciones de hábitat de la población ubicada en áreas de alto riesgo.

Fuentes consultadas

- Department of Foreign Affairs and International Trade & Canadian Consortium on Human Security. (2006). *Human Security for an Urban Century*. Ottawa, Canadá: Canadian Consortium on Human Security.
- Dodds, F & Pippard, T. (Eds.). (2005). *Human and Environmental Security: An Agenda for Change*. Londres: Earthscan.
- Habitat III. (2015). *Issue Paper on Safer Cities*. Recuperado de: <https://www2.habitat3.org/the-new-urban-agenda/issue-papers>
- Hamdouche, A., Nyseth, T., Demaziere, C., Forde, A., Serrano, J. & Aarsaether (Eds.). (2016). *Creative Approaches to Planning and Local Development. Insights from Small and Medium Size Towns in Europe*. Nueva York, NY: Rotledge.
- Haverling London Borough. (2016). *Safer Places Statement – Guidance*. Recuperado de <https://www.haverling.gov.uk/Pages/Services/Designing-safer-places.aspx>
- Liotta, P.H., Mouat, D.A., Kepner, W.G. & Lancaster, J. (Eds.) (2008). *Environmental Change and Human Security: Recognizing and Acting on Hazard Impacts*. Dordrecht: Springer.
- Moser, C. & McIlwaine, C. (2014). New frontiers in twenty-first century urban conflict and violence. *Environment & Urbanisation*. 26(2), 331-344.
- Moser, C., Winton, A. & Moser, A. (2003). Violence, fear and insecurity and the urban poor in Latin America. In M. Fay (Ed.), *The Urban Poor in Latin America*. Washington, DC: World Bank.
- Nel-Lo, O & Mele, R. (2016). *Cities in the 21st Century*. Nueva York, NY: Rotledge.
- Patino, F. (2009). *Municipal Safety Policies in Medellín (S/D)*.
- Pérez, B. (2010). *Building Urban Security and Safety through Urban Planning and Management: Conclusions and Recommendations for Future Policy and Methodologies (S/D)*.
- Small Arms Survey. (2008). *Global Burden of Armed Violence. Geneva Declaration*. Ginebra, Suiza: Geneva Declaration Secretariat.
- United Nations Human Settlements Programme. (2011). *Building Urban Safety through Slum Upgrading*. Nairobi, Kenia: UN-Habitat.
- (2008). *State of the World's Cities 2010/2011. Bridging The Urban Divide*. Londres: Earthscan.
- (2008). *Strategy on Youth in Latin America*. Nairobi, Kenia: UN-Habitat.
- (2007). *Global Report on Human Settlements 2007. Enhancing Urban Safety and Security*. Londres, UK: Earthscan.
- (2007). *UN-Habitat for Safer Cities*. Nairobi, Kenia: UN-Habitat.
- United Nations Human Settlements Programme & CAF, Development Bank of Latin America. (2014). *Construction of More Equitable Cities. Public Policies for inclusion in Latin America*. Nairobi, Kenia: UN-Habitat.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2011). *Global Study on Homicide 2011. TRENDS / CONTEXTS / DATA*. Viena, Austria: UNODC.

- UN-Women. (2016). *Creating-safe-public-spaces*. Recuperado de: <http://www.unwomen.org/en/what-we-do/ending-violence-against-women/creating-safe-public-spaces>
- Vanderschueren, F. (2006). *Prevention of Urban Crime: Safer Cities Concept Note*. Nairobi, Kenia: UN-Habitat.
- Waller, I. (2016). *Five Key Developments in Knowledge and Experience in Last 20 years for Safer Cities*. Recuperado de: <https://criminologyca.wordpress.com/2016/08/19/five-key-developments-in-knowledge-and-experience-in-last-20-years-for-safer-cities/>

Respuestas al crimen y a la violencia en los contextos urbanos: ¿qué papel juega la práctica de la resolución de conflictos y de la consolidación de la paz?

ACHIM WENNMANN¹

Resumen

Este capítulo explora cómo la práctica de la resolución de conflictos y de la consolidación de la paz puede moldear las respuestas al crimen y a la violencia en los contextos urbanos; esto permite a los líderes urbanos ajustar la política de seguridad urbana ante el cambiante panorama estratégico. Asimismo, este apartado demostrará como el éxito en la práctica de la resolución de conflictos y de la consolidación de la paz ha evolucionado a partir de la alineación de varios elementos estratégicos, entre ellos la información confiable, el análisis colaborativo, la ampliación progresiva de coaliciones para el cambio, las intervenciones orientadas que retoman los factores de riesgo más graves de los conflictos y la violencia, así como el apoyo institucional sostenido a través de un intermediario imparcial. Dicha alineación estratégica ha demostrado ser especialmente eficaz en la prevención o en el manejo de conflictos en contextos muy diversos y, lo más importante, a pesar de la existencia de un entorno político, social o económico desafiante. En general, el capítulo sostiene que abordar los conflictos y la violencia de manera deliberada, y con base en sus características específicas, arroja resultados positivos. Los líderes de las ciudades pueden avanzar nuevas políticas con herramientas no violentas y mediante “laboratorios urbanos”, entendidos como espacios de innovación, liderados localmente, para prevenir y reducir el crimen y la violencia. Dichos laboratorios podrían abrir un nuevo espacio político en el contexto urbano, donde el crimen y la violencia se están convirtiendo cada vez más en problemas “políticos” y deben ser tratados como tales, y no exclusivamente como problemas “criminales”.

¹ Centro de Conflictos, Desarrollo y Consolidación de la Paz (CCDP), Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Desarrollo, Ginebra, Suiza.

Introducción

Muchos analistas reconocen que la dinámica del conflicto y la violencia está cambiando en muchas partes del mundo. Tradicionalmente, los conflictos violentos han sido asociados con las guerras entre Estados o las guerras civiles; sin embargo, una creciente coincidencia entre los analistas de este rubro afirma que la mayoría de ellos ya no se ajustan a estas categorías “tradicionales” (Krause, 2014; World Health Organization [WHO], 2014; Organization of American States [OAS], 2015; Wennmann, 2016). Mientras que las guerras en Siria, Irak o Yemen aparecen en los titulares, la evidencia sugiere que la gran mayoría de las muertes violentas ocurre en situaciones de conflicto no tradicionales, y muchas de ellas en ciudades, siendo Centroamérica, el sur de África, el Caribe y América del Sur las regiones más afectadas (Geneva Declaration Secretariat [GDS], 2015: 52). Este nuevo panorama de conflicto evolucionó a partir de una variedad de factores incluyendo, por ejemplo:

la inestabilidad política crónica, la inestabilidad social y los conflictos persistentes, la proliferación de grupos armados no estatales y actores transnacionales, los conflictos sobre la tierra y los recursos naturales, los sistemas estatales poco sólidos, y los ciclos recurrentes de competencia violenta por adquirir poder ya sea en el ámbito estatal o comercial (Geneva Peacebuilding Platform [GPP], 2015: 7).

En el transcurso de la próxima década, cuando estos riesgos se combinen para producir conflicto, es probable que sus expresiones violentas encuentren cabida en el espacio urbano, que ya está en entredicho debido a la rápida urbanización y al entorno cambiante.

Al mismo tiempo, los analistas reconocen que la relación entre crimen, conflictos y violencia ha cambiado en las ciudades (United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC], 2012; Cockayne, 2011; Naím, 2007; Canadian Consortium on Human Security [CCHS], 2006). Uno de los rasgos comunes de este reconocimiento es que el poder político de la delincuencia organizada es real y está ampliamente documentado en investigaciones sobre regiones como el norte de África, el Sahel o América Latina (Kofi Annan Foundation, 2012; Cockayne, 2013; Táger y Aguilar, 2013; Kühne, 2013; Briscoe, Peromo y Uribe, 2014; Shaw y Mangan, 2014; Global Initiative Against Transnational Organised Crime [GIATOC], 2016). Estas investigaciones ponen de manifiesto que en los contextos

donde existen instituciones disfuncionales, así como relaciones débiles entre el Estado y la sociedad, es más probable que los grupos criminales se infiltren en los sistemas políticos locales y nacionales para servir a sus propios intereses. En ese proceso, dichos grupos afectan la construcción de instituciones, así como los programas de seguridad urbana y de desarrollo apoyados por los gobiernos nacionales, las autoridades municipales o los donantes internacionales. En cierto sentido, los grupos criminales actúan “como aquellos que hacen *lobby* para influir en las decisiones políticas y sistemas” y “trabajan políticamente para dar forma al Estado, la economía y la sociedad para satisfacer sus propios intereses” (Wennmann, 2014: 256).

Ante un panorama estratégico y cambiante del conflicto, así como el aumento de la influencia política de los grupos de la delincuencia, es importante encontrar soluciones contra el creciente riesgo de violencia e inseguridad en el medio urbano. Un punto de partida puede ser la reformulación del desafío que representan la delincuencia y la violencia y, en este sentido, considerarlos más como una situación “política” en lugar de una cuestión exclusivamente “criminal” que, a su vez, puede abrir un nuevo espacio de política para ampliar las “herramientas” a disposición de los líderes de ciudades, más allá de los instrumentos legales y de seguridad, incluidos los enfoques que son comúnmente asociados a los conflictos armados, como la resolución de conflictos y la consolidación de la paz. Hasta ahora, las políticas de la ciudad han puesto de relieve los enfoques represivos donde las autoridades estatales simplemente aplastan a la delincuencia a través de “la ley y el orden” o de una “guerra contra las drogas”. Estos métodos han demostrado ser ampliamente ineficaces en términos de reducción de la violencia y el crimen (United Nations Development Programme [UNDP], 2013). En América Latina, las políticas de mano dura y las respuestas militarizadas contra el crimen y la violencia han tenido un enorme costo humano y han provocado mayor violencia (Jütersonke, Muggah y Rodgers, 2009; Eavis, 2011). Mientras los enfoques militarizados siguen siendo populares entre los políticos (Gagne, 2015), se dispone de una evidencia cada vez mayor en el sentido de que los enfoques prometedores son aquellos que “reúnen una amplia gama de estrategias de reducción y prevención de la violencia entre varios sectores y apuntan de manera decidida a los factores clave de riesgo” de conflicto y violencia, y que “integran los objetivos y acciones de prevención y reducción de la violencia armada en los planes y programas de desarrollo regional, nacional y subnacional” (Eavis, 2011: 57-58; UNDP, 2010; Comunidad Segura, 2011;

Organization for Economic Co-operation and Development [OECD], 2011; Jaitman y Guerrero Campeán, 2015).

Este capítulo conecta la evidencia de enfoques integrados sobre el crimen y la violencia a nivel urbano, pero también explora cómo la práctica de la resolución de conflictos y de la consolidación de la paz puede moldear las respuestas y, ayudar a los líderes urbanos a ajustar la política a un panorama estratégico cambiante. El capítulo señala que el éxito en la resolución de conflictos y la práctica de la consolidación de la paz ha evolucionado a partir de la alineación de varios elementos estratégicos, que incluyen la información confiable, el análisis colaborativo, la ampliación progresiva de coaliciones para el cambio, las intervenciones orientadas que abordan los factores de riesgo más graves de los conflictos y la violencia, así como el apoyo institucional sostenido a través de un intermediario imparcial. Dicha alineación estratégica ha demostrado ser especialmente eficaz en la prevención o en el manejo de conflictos en contextos diversos y, lo más importante, a pesar de la existencia de un entorno político, social o económico desafiante. En general, el capítulo sostiene que el hecho de abordar los conflictos y la violencia de manera deliberada y con base en sus características específicas arroja resultados positivos. El crimen y la violencia en muchas ciudades se están convirtiendo cada vez más en problemas “políticos” y deben ser tratados como tales, y no exclusivamente como problemas “criminales”. En este contexto, se propone que los líderes de las ciudades pueden avanzar en la fusión de la práctica de la seguridad urbana, de la resolución de conflictos y de la consolidación de la paz mediante la creación de “laboratorios urbanos”, es decir, espacios de innovación, liderados localmente, para prevenir y reducir la violencia y el crimen a través de medios no violentos.

Elementos estratégicos para la resolución efectiva de conflictos y la consolidación de la paz

Las prácticas de resolución de conflictos y consolidación de la paz han echado raíces desde hace tiempo en muchas sociedades y han recibido considerable atención en los ámbitos académico y político, cuya amplitud no se puede detallar en este capítulo (ver Kriesberg, 2009; Ryan, 2014; Chetail y Jütersonke, 2015; Sow, 2015). Aunque mucho de este trabajo no utiliza las etiquetas “resolución de conflictos” o “consolidación de la paz”, los profesionales de estos campos subrayan que gran parte de esta práctica es sobre “el uso del diálogo, así como de procesos de promoción de

la confianza y de búsqueda de consenso con el fin de resolver o controlar un conflicto en forma pacífica” (GPP, 2015: 3). En todas las culturas existen importantes capacidades y redes que resuelven o gestionan conflictos en la sociedad. En algunas regiones tales capacidades y redes son parte del patrimonio cultural tradicional. Adicionalmente, la práctica de la resolución de conflictos y de la consolidación de la paz se ha centrado en lograr la paz “negativa” (la ausencia de agitación, tensión, conflicto y guerra) y la paz “positiva” (condición de buena gestión, resolución ordenada de conflictos, la armonía asociada con relaciones maduras) (Boulding, 1978; Galtung, 1978); por lo tanto, se subraya que la resolución de conflictos y la consolidación de la paz se refieren a cómo poner fin a la violencia y a construir relaciones maduras para gestionar y mitigar conflictos violentos o no violentos.

En los círculos diplomáticos y oficiales, “la consolidación de la paz” se asocia frecuentemente a guerras entre Estados o guerras civiles y es entendida como un *modus operandi* impuesto a los países en desarrollo, especialmente en el periodo postconflicto. Sin embargo, recientemente las Naciones Unidas se han conectado a las más amplias tradiciones de práctica de consolidación de la paz, a través de la noción de “sostenimiento de la paz” (en inglés *sustaining peace*), que vuelve a situar la consolidación de ésta como una actividad propia de todas las etapas de los conflictos y como una prioridad para todo el sistema de las Naciones Unidas (United Nations Security Council [UNSC], 2016: 1-2). Estos esfuerzos son una oportunidad para hacer “énfasis en el hecho de que la consolidación de la paz debe empezar en las comunidades, debe ser participativa, variar según el contexto y debe adoptar una dinámica progresiva desde la base” (GPP, 2015: 13).

Dada la gran cantidad de trabajo producido a lo largo de décadas, así como la práctica de la consolidación de la paz, un análisis de los elementos y los principios en materia de resolución de conflictos puede ser simplemente un esbozo para hacer evidente la necesidad de un análisis cuantitativo y cualitativo más sistemático. Sin embargo, en este capítulo se analiza la potencial complementariedad entre la práctica de la seguridad urbana, la resolución de conflictos y la consolidación de la paz, lo cual orienta la investigación hacia las respuestas que han funcionado (ver Ganson y Wennmann, 2016); en otras palabras, contribuye a una pequeña pero creciente literatura sobre la consolidación de la paz en contextos urbanos (Jütersonke y Krause, 2013; Björkdahl, 2013; Milliken, 2014; Wennmann 2015; Grob, Papadovassilakis y Ribeiro, 2016a, 2016b).

Información confiable

La gestión eficaz de los conflictos se basa, en primer lugar y ante todo, en un análisis preciso y en la comprensión de la dinámica de los conflictos locales. Un programa de investigación sobre la microdinámica del conflicto, la violencia y el desarrollo subrayan la naturaleza esencialmente local de la violencia:

El brote, la continuación, el fin y las consecuencias de conflictos violentos están estrechamente interrelacionadas con cómo se comporta la gente, cómo toma decisiones y cómo interactúa con su entorno inmediato, y cómo todos estos factores afectan las vidas y el sustento de las personas expuestas a conflictos y violencia (Justino, Brück y Verwinp, 2013: 5).

Este trabajo destaca el hecho de que los individuos, las familias, los grupos y las comunidades locales son fundamentales para la comprensión de la dinámica de los conflictos. Además, subraya la importancia de una comprensión individual y localizada de un contexto de conflicto (Justino, 2013).

Las intervenciones que entienden y priorizan las dimensiones locales del conflicto parecieran tener una alta probabilidad de eficacia. La ciudad de Diadema, en Brasil, por ejemplo, redujo los niveles de violencia alrededor de 44% de 2002 a 2004, después de un estudio cuidadoso de los patrones locales de violencia, que entre otras cosas reveló que el 65% de los asesinatos estaban relacionados con el alcohol. La ciudad lo logró mediante la combinación de controles a la venta de alcohol y de armas, de iniciativas para la resolución no violenta de conflictos y de programas de educación pública sobre la prevención del crimen y la violencia (Duailibi, Ponicki, Grube, Pinsky, Laranjeira y Raw, 2007).

Sin embargo, dar sentido al contexto local y a la dinámica propia del conflicto es desafiante en un entorno donde proliferan los rumores y escasea la información. Esto se debe, en parte, a que la generación de datos no ocurre en un vacío político, puesto que controlar la información es una expresión del poder político que, a su vez, favorece o perjudica a los diferentes grupos de interés. De manera creciente, la práctica de la gestión de conflictos está superando estos obstáculos mediante el uso de instituciones o redes para la vigilancia del contexto local, frecuentemente llamados “observatorios”, que sirven para generar información, ofrecer análisis o dar consejos a los tomadores de decisiones para fortalecer la

formulación de políticas (Gilgen y Tracey, 2011). Su principal función es ayudar a todos los actores a ampliar sus perspectivas y a enfrentar la realidad de su entorno, por ejemplo, mediante la aplicación de métodos cualitativos y cuantitativos más rigurosos.

Adicionalmente, los observatorios cumplen también una función política, pues los eventos o seminarios que organizan en torno a los resultados preliminares de la recopilación o análisis de información pueden ser la primera oportunidad para que los actores de diversos sectores y perspectivas desafíen el pensamiento de los demás. Las conversaciones moderadas descubren lagunas de información y de comprensión, así como suposiciones potencialmente erróneas sobre la causa y el efecto, además sesgos tanto en la recopilación como en la presentación de la información. El repetir esas interacciones a lo largo del tiempo permite a los grupos de interés probar colectivamente las hipótesis subyacentes en los procesos y estrategias de toma de decisiones (Svensson, 2013).

Análisis colaborativo

Al llevar los enfoques cooperativos de recopilación y análisis de información al siguiente nivel, se ha desarrollado una práctica cada vez más articulada alrededor de los sistemas de monitoreo basados en la comunidad (*Community-Based Monitoring Systems* o CBMS, por sus siglas en inglés). Un CBMS típico capacita a los investigadores locales para recolectar información con un nivel de detalle y precisión difícil de igualar por asesores externos; en el ámbito social, por ejemplo, no es raro que un CBMS recolecte información sobre cada uno de los hogares en su área definida. Se ha encontrado que estos enfoques aumentan la validez, la confiabilidad, la exactitud y la legitimidad de la información debido a que su recolección se lleva a cabo por aquellos más cercanos a ella. También puede permitir un ahorro real de costos mediante el despliegue de recursos humanos locales de bajo costo, y puede reducir las disputas sobre información y análisis si diferentes actores, con intereses en un conflicto y su resolución, forman parte del proceso analítico (Svensson, 2013).

Como resultado de su valor práctico y político, los observatorios se utilizan ampliamente en América Latina: al menos 95 en México, 33 en Colombia, 26 en Argentina, 21 en Brasil y más de 270 en toda la región (Fundación Este País, 2008). Una de las iniciativas más ambiciosas es impulsada por el sector privado, el Centro de Operaciones de la Ciudad de Río de Janeiro. Diseñado por IBM, a petición del alcalde de Río, el cen-

tro de operaciones es un sistema de la ciudad que integra información de unos 30 organismos, todo bajo un solo techo. Este centro, que es parte de *Smarter Cities Initiatives* de IBM, se enfoca en nuevas tecnologías y conocimientos para transformar los sistemas de la ciudad, las operaciones y la prestación de servicios. Se basa en la idea de que los líderes de la ciudad pueden maximizar las posibilidades de transformación mediante el uso de una gran cantidad de información y análisis para profundizar el conocimiento y mejorar las políticas (Singer, 2012).

La ampliación progresiva de coaliciones para el cambio

La confluencia de diversos actores locales en torno a la información y el análisis sienta las bases para un nuevo paso en la práctica de resolución de conflictos, a saber, la construcción de un consenso suficiente para la acción. En la práctica, esto significa ampliar progresivamente el círculo de actores alineados en torno a una visión concreta del futuro. Para que este proceso funcione es necesario que esté basado en el consenso, que tenga un alcance tan amplio como sea posible y que no haya grandes diferencias entre la visión o el objetivo de los actores locales o internacionales y su capacidad para cumplirlos.

Por ejemplo, un punto de partida para pasar del conflicto a una mayor estabilidad, en países con situaciones de turbulencia, se da en forma de procesos de diálogo nacional, que son “mecanismos de negociación destinados a expandir la participación en las transiciones políticas más allá de las elites políticas y militares. Su ambición es alejarse de los tratos de la elite permitiendo la participación de diversos intereses para influir en las negociaciones de transición” (Papagianni, 2014: 1). Reconociendo que los mecanismos de transición se deben poner en marcha para compensar los del gobierno formal, que carecen de suficiente legitimidad, también diremos que alimentan “un entendimiento compartido entre los principios más importantes de los actores políticos” (Papagianni, 2014). Su éxito está basado, al menos en parte, en un riguroso mapeo de los grupos de interés, así como en una comprensión más amplia de “quién cuenta” para la resolución de un conflicto.

La consideración explícita de la economía política de los conflictos y su resolución conduce a una perspectiva en el sentido de que cualquier parte interesada en el resultado —que en la ciudad incluye a bandas, poblaciones desposeídas o aquellos que tienen poder *de facto*— debe ser incluida, de alguna manera, en el proceso de creación de consenso en

torno a las nuevas instituciones políticas y la visión de la sociedad (Wennmann, 2011). Afortunadamente, no todas las partes deben estar directamente en una mesa de negociación. La investigación sobre las ideas de más de 100 de los principales mediadores de paz sugiere que hay una variedad de opciones disponibles para la inclusión. Éstas van desde la representación directa o la observación en las negociaciones, hasta los foros de consulta y la participación del público a través de eventos públicos, reuniones en ayuntamientos o campañas de información (Paffenholz, 2014). Como concluyó un estudio sobre la legitimidad y los procesos de paz, lo fundamental, en aras de legitimar un proceso, es el consentimiento popular, es decir, que los acuerdos políticos y sociales sean aceptados de la manera más amplia posible (Wennmann y Ramsbotham, 2014).

Intervenciones focalizadas

La recopilación de información y las funciones de análisis realizadas por observatorios también pueden apoyar intervenciones proactivas particularmente importantes en la práctica del manejo de conflictos. Los sistemas capaces de prevenir la intensificación del conflicto o de la violencia pueden tomar una variedad de formas innovadoras. En Kenia, por ejemplo, un grupo de activistas cívicos construyeron la plataforma Ushahidi, en 2008, en respuesta a la violencia en la elección, permitiendo al público relatar eventos como testigo ocular en tiempo real y organizar respuestas más rápidas. A partir de entonces, la plataforma ha sido desplegada en cientos de contextos diferentes alrededor del mundo para apoyar alertas tempranas. Reconociendo que las “llamadas a la acción violenta circulan más rápido en teléfonos móviles e internet”, los grupos locales en Kenia responden a la violencia usando los mismos instrumentos. Por ejemplo, el programa PeaceTXT de la ONG Sisi Ni Amani emplea informantes de la comunidad, quienes reportan instigaciones a la violencia e intervienen enviando un SMS con un mensaje positivo orientado a la gente que se encuentra en zonas de alto riesgo, esto interrumpe la intensificación de violencia (Puig, Davies, Ledesma y Welsh, 2015). En otras partes del mundo abundan proyectos similares que incorporan una multitud de fuentes de información sobre la violencia. Adicionalmente, se integra una nueva cadena de sistemas de alerta temprana, “gran base de datos”, alimentada ya sea desde las redes sociales o desde los repositorios de medios digitales como Global Database on Events, Location and Tone (GDELT,

por sus siglas en inglés), para recopilar opiniones y preocupaciones que no son solicitadas directamente (Puig *et al.*, 2015).

La resolución efectiva de los conflictos puede ser también claramente de poca tecnología. Un número creciente de iniciativas se inspira de la visión de los expertos en salud pública, quienes han señalado que la violencia se extiende como una enfermedad y que, por lo tanto, es susceptible de tener puntos de interrupción estratégica. Algunos programas despliegan a miembros confiables de una comunidad local —desde exnarcotraficantes o líderes de bandas, hasta figuras religiosas o ancianos— como “interruptores de violencia”. Estos miembros de la comunidad están capacitados para intervenir en las crisis, mediar en las disputas entre individuos e interceder en controversias del grupo para impedir eventos violentos (Slutkin, Ransford, Decker y Volker, 2014). La función de los interruptores en la detección y la difusión de los conflictos, la identificación y el tratamiento de los individuos de mayor riesgo y el cambio de las normas sociales está bien documentada en evaluaciones que muestran una reducción en la violencia debido a programas de interruptores (Skogan, Hartnett, Bump y Dubois 2009). La experiencia en la mediación para la paz subraya también el valor de los “mediadores internos”: dirigentes de organizaciones de la sociedad civil, iglesias, sindicatos de comerciantes o consejos de empresarios que emplean la confianza, el respeto y el conocimiento profundo de la dinámica y el contexto del conflicto, en conjunción con un alto nivel de legitimidad que está arraigada en su posición social, su personalidad y sus habilidades. Es más, se ha encontrado que el hecho de que los dirigentes locales estén conectados y cuenten con la confianza de importantes grupos locales resulta beneficioso para construir la confianza en los procesos y los resultados, en donde el Estado es demasiado débil o ilegítimo para hacerlo, para la disminución y la gestión de riesgos de conflictos (Mason, 2009).

Apoyo institucional

Los aspectos interdependientes de los bloques antes mencionados requerirán, con frecuencia, el apoyo profesional e institucional para coordinar los y sostenerlos. Los procesos *ad hoc* convocados directamente por parte de los interesados pueden “morir por el agotamiento” de la planificación y la gestión de complejas iniciativas de colaboración que están fuera del mandato esencial o de los conocimientos de cualquier participante. Al respecto, el *G20 High Level Panel on Infrastructure* subrayó que las asociaciones

que unen a los diversos actores “requieren su propia infraestructura” (cf. Banco Mundial, 2014: 3). Los procesos *ad hoc* también pueden ser presa de disputas entre los participantes si se percibe que uno u otro estuviera manipulando el proceso para lograr su resultado preferido. En la resolución de los conflictos, en particular, las empresas pueden enfrentarse a la resistencia de las partes agraviadas hasta que “renuncian a cierto grado de control sobre la toma de decisiones” (Laplante y Spears, 2008: 115). Lo anterior debido a que las comunidades deben creer que su consentimiento es “perdurable, ejecutable y significativo”, antes de que “salgan de sus actuales posiciones defensivas” (Laplante y Spears, 2008: 69). Ello también es un argumento a favor del apoyo institucional independiente.

Ya sea bajo el epígrafe de “apoyo para la mediación”, o cualquier otro nombre, la asistencia neutral proporciona importantes conocimientos y desempeña una variedad de funciones vitales. La orientación de las Naciones Unidas sobre mediación efectiva sugiere que en situaciones de conflicto puede ser necesario ayudar a construir relaciones de confianza entre los propios actores locales; facilitar el análisis participativo de la dinámica de los conflictos a través de una variedad de agentes, así como las fortalezas y los desafíos que enfrentan al tratar con ellos; asegurar la evaluación cuidadosa de las opciones estratégicas y tácticas para la introducción de nuevas ideas y nuevos modos de acción para la prevención de conflictos en el ambiente frágil; proporcionar apoyo de expertos en el diseño, gestión y evaluación de los sistemas de prevención de conflictos, y dedicarse a la divulgación consistente de todos los interesados a nivel nacional e internacional para una acción coherente (UN, 2012; United Nations Department of Political Affairs [UNDPA] y United Nations Environment Programme [UNEP], 2015). Una “organización de apoyo medular”, que ofrece servicios tales como facilitación neutral o mediación, tecnología y comunicación, recolección de datos y presentación de informes, así como apoyo administrativo, es cada vez más vista como un factor clave de complejos esfuerzos de colaboración (Kania y Kramer, 2011).

Es posible encontrar en Ghana un ejemplo de ese tipo de enfoque institucionalizado que comprende a los involucrados en el conflicto y actúa para impedir la intensificación de éste. Allí, los Consejos Locales de Paz operan dentro de un marco nacional legislativo e institucional y proporcionan un mandato a personas eminentes en la mediación de conflictos locales, es decir, desde controversias sobre la tierra, el trabajo o el caciquismo hasta diferencias entre los partidos políticos. Estos consejos son respaldados por un análisis de las causas de los conflictos y por el

apoyo humano e institucional en resolución de conflictos de los planos local y nacional (Consejo Nacional de Paz, 2013).

Principios para la gestión eficaz de los conflictos

Los elementos estratégicos de la resolución de conflictos y de la consolidación de la paz, descritos anteriormente, han demostrado ser especialmente eficaces para prevenir o atenuar conflictos en una amplia gama de situaciones. Cuando se revisa la evidencia acerca de por qué estos planteamientos funcionan, destacan varios principios que se señalan a continuación.

Priorización constante sobre la prevención y la reducción de la violencia y el conflicto

Un factor clave del éxito en la gestión eficaz de los conflictos parece ser el enfoque constante en la reducción de las disputas y la violencia que se desprende de diversos enfrentamientos. En Colombia, a mediados de los años 90, por ejemplo, los alcaldes de Medellín y Bogotá representaron nuevas coaliciones políticas antiviolencia con un alto grado de independencia política respecto de los partidos tradicionales. En otras palabras, una amplia coalición entre la izquierda y la derecha, los medios de comunicación y una gran parte de la comunidad empresarial, activó políticas para resolver problemas críticos y priorizarlos sobre los intereses partidistas de ciertas elites económicas o burocracias municipales. En Cali, por el contrario, las políticas tradicionales de los partidos y los intereses partidistas limitaron los esfuerzos para reducir la violencia (Gutiérrez, Pinto, Arenas, Guzmán y Gutiérrez, 2013).

La priorización parece permitir otro factor clave para el éxito en la reducción de conflictos y violencia, a saber, la creación de voluntad y capacidad para aplicar enfoques integrados. En República Dominicana, por ejemplo, un programa para hacer frente a la delincuencia y el tráfico de drogas en el barrio de Capotillo, Santo Domingo, 2005, aumentó el patrullaje en zonas de alta criminalidad por policías especialmente capacitados; proveyó de alumbrado público nuevo; creó nuevas áreas recreativas públicas, y logró que se invirtiera en los jóvenes a través de nuevas aulas para las escuelas, talleres culturales y clínicas deportivas; además, logró llegar al grueso de la población mediante las iniciativas de alfabetización y educación cívica. El programa registró una disminución de 85%

de asaltos y robos durante sus dos primeros meses, y 70% de reducción en los homicidios durante ocho meses (UNODC y Banco Mundial, 2007: 124).

Trabajar con los partidos sobre la base de sus intereses partidistas

Las iniciativas exitosas en Estados frágiles comienzan comprometiendo a las partes sobre la base de sus intereses partidistas. En Kenia, por ejemplo, la comunidad empresarial se mantuvo al margen de los esfuerzos para contener la violencia electoral hasta que se hizo evidente que un conflicto más intenso les impactaba directamente. En 2008, un año después de las controvertidas elecciones, los conflictos habían causado una reducción del 24% en la exportación de flores y al menos del 40% en el turismo, un costo de 270 millones de dólares en ingresos y la pérdida de más de 140 mil empleos. Las pérdidas de exportaciones de la industria del té ascendían a los 2 millones de dólares diarios, y las plantaciones se convirtieron en blanco de la violencia postelectoral (Rukavina de Vidovgrad, 2015: 5). Por consiguiente, en el periodo previo a las elecciones de 2013, caracterizado por tensiones similares, la comunidad empresarial tomó un papel proactivo para contribuir a las iniciativas de prevención de conflictos.

Las comunidades locales también eligen entre el conflicto y la paz con base en percepciones partidistas. Un estudio sobre las estrategias locales de exclusión de conflictos violentos encontró que se hacía un cálculo racional, incluso entre aquellos que “habían luchado en otras guerras”. La gente “lucharía si sintiera que una guerra estaba justificada”, sin embargo, se quedarían fuera si “creyera que la guerra no tenía sentido para ellos” (Anderson y Wallace, 2013: 10-11). Precisamente, muchos actores no participan en las actividades de prevención de conflictos, no porque tengan una agenda para la paz, sino porque el conflicto interfiere con sus prioridades más importantes.

En contextos urbanos, un punto de convergencia puede ser que todos los interesados enfrentan riesgos para sus propias agendas, derivados de los conflictos y la violencia. Estos peligros pueden amenazar el ingreso de una alcaldía o sus planes de desarrollo; la continuidad operacional y la reputación de una empresa; la agenda de una ONG local sobre gobernanza y derechos humanos y, más directamente, la salud, la seguridad y las oportunidades económicas de las personas que viven en la ciudad. Aunque estos actores pueden tener posturas opuestas sobre temas importantes, o no llegar a un acuerdo sobre una visión única para un desarrollo pacífico, sí comparten intereses comunes en la gestión efec-

tiva de los riesgos de conflictos que pueden poner en peligro la consecución de sus propios objetivos. De esta manera, en Kenia fue posible movilizar a las empresas, al gobierno y a los actores de la sociedad civil en el marco de iniciativas colaborativas para garantizar la relativa tranquilidad de la elección de 2013. Estos actores constituyeron más de 130 comités de paz que jugaron un papel importante en la alerta del conflicto y la acción preventiva (Akpedon, Lumsdaine y Sow, 2013: 11-12).

Asegurar los vínculos verticales a través del sistema de conflicto

Los intereses partidistas relacionados con el conflicto y su gestión se manifiestan de distintas maneras y a distintos niveles dentro del sistema sociopolítico. Por lo tanto, es necesario crear vínculos verticales, es decir, relaciones y canales de comunicación entre los diferentes niveles, a fin de manejar las manifestaciones de conflicto que se presenten en el ámbito local, pero sólo pueden ser gestionadas a nivel regional, nacional o internacional.

Una variedad de enfoques para institucionalizar esas relaciones verticales es descrita como “infraestructuras para la paz” (Odendaal, 2013; Kumar y De la Haye, 2011). Aunque estos enfoques trabajan principalmente a nivel local, también tienen conexiones y acuerdos operacionales a nivel municipal, provincial o nacional. De ahí que su principal objetivo sea promover el entendimiento mutuo, crear confianza, resolver problemas y prevenir la violencia. Algunos ejemplos positivos incluyen la Comisión Nacional de Reconciliación en Nicaragua y el Consejo de Policiamiento (en inglés “Policing Board”) en Irlanda del Norte; ambos modelos subrayan la importancia de que el análisis de los factores de riesgo y las decisiones de estrategias de intervención se lleven a cabo de manera conjunta y con representantes del contexto en conflicto que, además, como individuos, cuenten con la confianza de una de las partes, y que adicionalmente, como equipo, proporcionen equilibrio y equidad (Odendaal, 2013: 70).

Estas infraestructuras para la paz suelen inspirarse en la experiencia de la Secretaría Nacional de Paz de Sudáfrica, establecida para supervisar la aplicación del Acuerdo de Paz de 1991 (Spies, 2002).

Trabajar con la economía política de facto

El manejo exitoso de los conflictos y la violencia, en medio de la fragilidad, requiere también el reconocimiento del capital social y político existente,

pues desde él se pueden construir esfuerzos eficaces (Wennmann 2010; Leonard, 2008). Una típica intervención internacional puede comenzar con un análisis de deficiencias que conducen a la conocida letanía de descripciones sobre gobiernos corruptos, comunidades divididas e instituciones fallidas. Sin embargo, la ausencia de instituciones de gobierno funcionales no debe ser confundida con la ausencia de mecanismos de gobernabilidad o la prestación de servicios públicos, especialmente a nivel subnacional. Por ejemplo, existen casos en zonas rurales donde no hay tribunales estatales y la justicia es impartida a través de un sistema de caciquismo que ha perdurado por siglos. Asimismo, en municipios urbanos donde la policía es reacia o incapaz de actuar existen comités vecinales que persiguen a los sospechosos, los juzgan en tribunales informales y les imponen castigos. En estos “órdenes políticos híbridos” las instituciones formales del Estado no necesariamente tienen el monopolio del uso de la fuerza para mantener la seguridad o el orden público, es más, la seguridad es un proceso que involucra a los actores con poder de facto, lo que resulta en una coproducción de seguridad con —a veces discreta— colaboración de las autoridades estatales (Wennmann, 2015).

Aun en los entornos más difíciles, las redes de confianza y deber ayudan a asegurar que los taxistas informales mantengan sus autotransportes en la carretera y que bulliciosos centros comerciales prosperen en medio de Estados “fallidos”. Estas estructuras e instituciones legitimadas localmente, aunque distintas de las oficiales, hacia las que las agencias de desarrollo están típicamente orientadas, representan “un orden político genuino y diferente” a partir del cual se pueden generar actividades de resolución de conflictos (Boege, Brown, Clemens y Nola, 2009: 606).

Acompañamiento por parte de actores externos

Muchos actores locales afectados por el conflicto y la violencia están cada vez menos dispuestos a tolerar la resolución de conflictos y la consolidación de la paz dirigidas por actores externos; sin embargo, al mismo tiempo, están dispuestos a aceptar tales funciones, limitadas pero influyentes, de actores externos que los acompañen, en lugar de dirigirlos, en sus esfuerzos para resolver el conflicto (GPP, 2015: 8). En Filipinas, un Grupo Internacional de Contacto (en inglés International Contact Group), que comprende tanto al gobierno extranjero como ONG internacionales, apoyó los procesos de paz entre el gobierno y el Moro Islamic Liberation Front (MILF por sus siglas en inglés). Entre otros servicios, se

proporcionaron aportes técnicos como el diseño de reuniones y recursos para las partes, con el fin de aprovechar la elaboración de acuerdos marco, o se acopló a una amplia gama de actores para explorar nuevas ideas (Conciliation Resources, 2015).

Facilitar el aprendizaje de un contexto de conflicto a otro puede ser una función de acompañamiento de especial importancia. En muchas circunstancias, las partes son presa de sus propias creencias sobre el hecho de que el conflicto y la violencia son inevitables (Kohlrieser, 2006), llegando a ser

incapaces de comunicarse unos con otros, incapaces de pensar en una solución que podría ser tan atractiva para el otro bando como para ellos mismos; incapaces de concebir cualquier pago compensatorio o incentivo para darle vuelta al conflicto en que todos pierden a una solución en que todos ganan, e incapaces de cambiar la mentalidad de vencer el otro por una mentalidad de resolver problemas y encontrar soluciones a los agravios (Zartman 1995: 20).

En tales casos, el acompañamiento de actores externos puede ayudar a abordar las perspectivas estrechas y las relaciones rotas, así como apuntalar la fragilidad. Además, sólo ofrecen asesoría y experiencia que las propias partes filtrarán y aplicarán a la luz de su mejor comprensión de la dinámica local, lo cual ayuda a protegerse contra el fracaso, demasiado común, de las intervenciones internacionales que están desconectadas de las realidades sociales y políticas (Anderson y Wallance, 2013; Donini, Minear, Smillie, Baarda y Welch, 2005).

Conclusión: hacia los “laboratorios urbanos”

Este capítulo analizó cómo la práctica de la resolución de conflictos y la consolidación de la paz puede moldear las respuestas al crimen y la violencia a nivel urbano. Se detectaron al menos tres pistas para la seguridad urbana. En primer lugar, la práctica de la resolución de conflictos y de la consolidación de la paz tiene éxito a pesar de la existencia de divisiones sociales, de legados de agravio, de instituciones débiles, de falta de confianza en el gobierno, de apremiantes desafíos socioeconómicos o de la presencia de un agente perturbador para explotar o tolerar el conflicto y así satisfacer sus intereses estrechamente definidos. En segundo lugar, el hecho de abordar los conflictos y la violencia de manera deliberada y con

base en sus características específicas arroja resultados positivos. En tercer lugar, el hecho de salir de las respuestas “formales” o “institucionales” e incluir a actores atípicos, o construir sistemas e instituciones sobre los fundamentos de los componentes funcionales de la sociedad (que existen hasta en los contextos más débiles), arroja también resultados positivos. Estas tres pistas pueden abrir un nuevo espacio político en el contexto urbano donde el crimen y la violencia se están convirtiendo cada vez más en problemas “políticos” y deben ser tratados como tales, y no como solamente problemas “criminales”. Esa forma de pensar amplía las “herramientas” para los líderes de las ciudades, más allá de los instrumentos jurídicos, policíacos y militares, hacia enfoques más comúnmente asociados con la práctica de la resolución de conflictos y de la consolidación de la paz.

Sin embargo, este conocimiento práctico, por mucho tiempo considerado bastante “convencional” en el ámbito profesional de la resolución de conflictos y consolidación de la paz, aún no parece haber sido probado por muchos profesionales que trabajan en la seguridad urbana. Por esta razón, la aplicación de tales prácticas en el ámbito urbano puede beneficiarse de la creación de “laboratorios urbanos”, entendidos como espacios para la innovación práctica de la seguridad urbana, basada en la resolución de conflictos y la consolidación de la paz aplicada al nivel local. Los laboratorios urbanos representan también un nuevo espacio político que puede ayudar a los alcaldes y a los dirigentes locales en la prevención y la reducción del crimen y de la violencia en las zonas urbanas mediante el diálogo y la negociación.

La práctica de la resolución de conflictos y de la consolidación de paz en el contexto urbano, que incluye los elementos estratégicos y los principios señalados en este capítulo, funciona a pesar de la debilidad de las instituciones y de la falta de confianza entre los diferentes actores en un sistema de conflicto, por esta razón puede ayudar a hacer que las ciudades sean más sustentables, incluyentes y seguras.

Fuentes consultadas

- Akpedon, T., Lumsdaine, B. & Sow, A. (2013). *Keeping the peace: Lessons learned from preventive action towards Kenya's 2013 elections*. Ginebra: GPP.
- Anderson, M. B., & Wallace, M. (2013). *Opting out of war: Strategies to prevent violent conflict*. Boulder, CO: Lynner Rienner.
- Brown D. & Jean, I. (2013). *Time to listen: Hearing people on the receiving end of international aid*. Cambridge, MA: CDA Collaborative Learning Projects.
- Björkdahl, A. (2013). Urban peacebuilding. *Peacebuilding*, 1(2), 207-221.
- Boege, V., Brown, A., Clemens, K. & Nola, A. (2009). Building peace and political community in hybrid political orders. *International Peacekeeping* 16(5), 599-615.
- Boulding, K. E. (1978) *Stable Peace*. Austin, TX: University of Texas Press.
- Briscoe, I., Peromo, C. & Uribe, C. (2014). *Illicit Networks and Politics in Latin America*. Srömsborg y The Hague: Netherlands Institute for Multiparty Democracy y Netherlands Institute of International Relations (Clingendael).
- Canadian Consortium on Human Security. (2006). *Human security for an urban century: Local challenges, global perspectives*. Recuperado de <http://www.alnap.org/resource/6570>.
- Chetail, V. y Jütersonke, O. (2015). *Peacebuilding: A review of the academic literature*. Ginebra: GPP.
- Cockayne, J. (2013). Chasing shadows: Strategic responses to organized crime in conflict-affected situations. *The RUSI Journal*, 158(2): 10-24.
- (2011). *State fragility, organized crime and peacebuilding: Towards a more Strategic Approach*. Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre.
- Comunidad Segura. (2011). *Good practices in armed violence reduction and prevention: The experiences of civil society in five regional settings*. Río de Janeiro, Brasil: Comunidad Segura.
- Conciliation Resources. (2015). *The International Contact Group on Mindanao*. Recuperado de <http://www.c-r.org/featured-work/international-contact-group-mindanao>
- Donini, A., Minear, L., Smillie, I., van Baarda, T. & Welch, A. C. (2005). *Mapping the security environment: Understanding the perceptions of local communities, peace support organizations and external aid agencies*. Medford, OR: Feinstein International Famine Centre.
- Duailibi, S., Ponicki, W., Grube, J., Pinsky, I., Laranjeira, R. & Raw, M. (2007). The Effect of Restricting Opening Hours on Alcohol-Related Violence. *American Journal of Public Health*, 97(12), 2276-2280.
- Eavis, P. (2011). *Working against violence: Promising practices in armed violence reduction and prevention*. Ginebra: GDS.
- Fundación Este País. (2008). *Observatorios ciudadanos: Ejercer la ciudadanía en la práctica*. México: Fundación Este País.
- Galtung, J. (1978). Three realistic approaches to peace: Peacekeeping, peacemaking and peacebuilding, *Impact of Science on Society*, 26, 103-115.

- Gagne, D. (2015). The siren call of militarization in Latin America. *InsightCrime*, 19 de agosto. Recuperado de <http://www.insightcrime.org/news-analysis/explaining-appeal-militarization-latin-america>
- Ganson, B. y Wennmann, A. (2016). *Business and conflict in fragile states: The case for pragmatic solutions*. Londres: International Institute for Strategic Studies.
- Geneva Declaration Secretariat. (2015). *Global burden of armed violence: Every body counts*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Geneva Peacebuilding Platform. (2015). *Libro blanco sobre la consolidación de la paz*. Ginebra: GPP.
- Global Initiative Against Transnational Organised Crime. (2016). *Organized Crime and illegally mined gold in Latin America*. Ginebra: GIATOC.
- Gilgen, E., y Tracey, L. (2011). *Contributing evidence to programming: Armed violence monitoring systems*. Ginebra: GDS.
- Grob, A., Papadovassilakis, A. & Ribeiro, L. (2016a). *Entry points for programming across urban safety and peacebuilding*. Ginebra: GPP.
- (2016b). *Case studies on urban safety and peacebuilding: Lagos, Beirut, Mitrovica, Treichville and Johannesburg*. Ginebra: GPP.
- Gutiérrez, F., Pinto, M., Arenas, J.C., Guzmán, T., & Gutiérrez, M. (2013). The importance of political coalitions in the successful reduction of violence in Colombian cities. *Urban Studies*, 50(15), 3134-3151.
- Jaitman, L. y Guerrero, R. (2015). *Closing knowledge gaps: Toward evidence-based crime prevention policies in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Justino, P. (2013). Research and policy implications from a micro-level perspective on the dynamics of conflict, violence, and development. In Justino, P., T. Brück y P. Verwimp (Eds). *A micro-level perspective on the dynamics of conflict, violence, and development* (pp. 290-305). Oxford: Oxford University Press.
- Justino, P., Brück, T. & Verwimp, P. (2013). Micro-level dynamics of conflict, violence, and development: A new analytical framework. In Justino, P., T. Brück y P. Verwimp (Eds.), *A micro-level perspective on the dynamics of conflict, violence, and development* (pp. 3-29). Oxford: Oxford University Press.
- Jütersonke, O. y Krause, K. (2013). *Peacebuilding and the city: Setting the scene*. Ginebra: GPP.
- Jütersonke, O., Muggah, R. y Rodgers, D. (2009). Gangs, urban violence, and security interventions in Central America. *Security Dialogue*, 40(4-5), 373-397.
- Kania, J. y Kramer, M. (2011). Collective Impact. *Stanford Social Innovation Review*, (winter), 36-41.
- Kofi Annan Foundation. (2012). *The impact of organized crime and drug trafficking on governance, development and security in West Africa*. Resumen de los procesos del encuentro de expertos, Dakar, Senegal, 18-20 Abril. Ginebra: Kofi Annan Foundation.
- Kohlrieser, G. (2006). *Hostage at the table: How leaders can overcome conflict, influence others, and raise performance*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Kühne, W. (2013). *West Africa and the Sahel in the grip of crime and international terrorism: What perspectives for Mali after the elections?* Berlín: Centre for International Peace Operations.

- Kumar, C. & De la Haye, J. (2011). Hybrid peacemaking: Building national infrastructures for peace. *Global Governance*, 18(1), 13-20.
- Krause, K. (2014). Critical perspectives on human security. En M. Martin y T. Owen (eds.), *Routledge handbook of human security* (pp. 76-93). Londres: Routledge.
- Kriesberg, L. (2009). The evolution of conflict resolution. En J. Bercovitch, V. Kremenyuk, I. W. Zartman (Eds.), *The Sage handbook of conflict resolution*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Laplante, L. J. y Spears, S. A. (2008). Out of the Conflict Zone: The Case for Community Consent Processes in the Extractive Sector. *Yale Human Rights and Development Law Journal*, 11, 69-116.
- Leonard, D. K. (2008). *Where are 'pockets' of effective agencies likely in weak governance states and why? A propositional inventory*. Brighton: Institute of Development Studies.
- Mason, S. (2009). *Insider mediators: Exploring their key role in informal peace processes*. Berlín: Berghof Foundation for Peace Support.
- Milliken, J. (2014). *Building peace in urban settings: Lessons from the ground and recommendations for collaboration*. Ginebra: GPP.
- National Peace Council. (2013). *Strategic Plan 2013-2017 in Accordance with the National Peace Council's Mandate under Act, 2011 (818) including a Plan to Implement the Peace Fund* Accra: National Peace Council.
- Naím, M. (2007). *Illicit: How smugglers, traffickers and copycats are hijacking the global economy*. Londres: Arrow Books.
- Odendaal, A. (2013). *A crucial link: Local peace committees and national peacebuilding*. Washington, DC: United States Institute of Peace.
- Organization for Economic Co-operation and Development. (2011). *Armed violence reduction: Enabling development*. París: OECD.
- Organization of American States. (2015). *Searching for common approaches to deal with unconventional conflicts and violence in the Americas*. Washington, DC: OAS.
- Paffenholz, T. (2014). Civil society in peace negotiations: Beyond the inclusion-exclusion dichotomy. *Negotiation Journal*, 30(1), 69-91.
- Papagianni, P. (2014). *National dialogue processes in political transitions*. Ginebra y Bruselas: Centre for Humanitarian Dialogue y European Peacebuilding Liaison Office.
- Puig L., Davies, H. R., Ledesma M. & Welch, J. (2015). *New technologies: The future of alternative infrastructures for peace*. Ginebra: GPP.
- Rukavina de Vidovgrad, P. (2015). *What role of the private sector in the prevention of election violence? The case of Kenya*. Ginebra: GPP.
- Ryan, S. (2014). The evolution of peacebuilding. In R. Mac Ginty (ed.), *Peacebuilding: Ideas and foundations* (Volume 1, pp. 1-13). Londres: Sage.
- Shaw, M. & Mangan, F. (2014). *Illicit trafficking and Libya's transition: Profits and losses*. Washington DC: United States Institute of Peace.
- Singer, N. (2012). Mission control, built for cities: I.B.M. takes "smarter cities" concept to Rio de Janeiro'. *New York Times*, 3 de marzo.
- Skogan, W. G., Hartnett, S. M., Bump, N. y Dubois, J. (2009). Evaluation of Ceasefire Chicago. Recuperado de http://www.skogan.org/files/Evaluation_of_CeaseFire-Chicago_Main_Report.03-2009.pdf

- Slutkin, G., Ransford, C., Decker, B. & Volker, K. (2014). *Cure Violence: An evidence-based method to reduce shootings and killings*. Washington, DC: World Bank.
- Sow, A. (2015). *Peacebuilding: A review of the policy literature*. Ginebra: GPP.
- Spies, C. (2002). South Africa's National Peace Accord. In C. Barnes (Ed.), *Owning the process: Public participation in peacemaking* (pp. 20-25). Londres: Conciliation Resources.
- Svensson, N. (2013). Are we disciplined about asking questions? En B. Ganson (Ed), *Management in complex environments: Questions for leaders* (pp. 135-137). Estocolmo: International Council of Swedish Industry.
- Táger, A.G. y Aguilar, I. (2013). *La tregua entre pandillas salvadoreñas hacia un proceso de construcción de paz social*. Guatemala: Interpeace.
- United Nations. (2012). *Guidance for effective mediation*. Nueva York: UN.
- United Nations Department of Political Affairs & United Nations Environment Programme. (2015). *Natural resources and conflict: A guidance for mediation practitioners*. Nueva York y Nairobi: UNDP y UNEP.
- United Nations Development Programme. (2013). *Citizen security with a human face: Evidence and proposals for Latin America*. Nueva York: UNDP.
- (2010). *Armed violence reduction and prevention: What works?* Ginebra y Oslo: UNDP y Norwegian Ministry of Foreign Affairs.
- United Nations Office on Drugs y Crime. (2012). *Transnational organized crime in Central America and the Caribbean: A threat assessment*. Viena: UNODC.
- United Nations Office on Drugs y Crime y World Bank. (2007). *Crime, violence, and development: Trends, costs, and policy options in the Caribbean*. Viena y Washington, DC: UNODC y World Bank.
- United Nations Security Council. (2016). *Resolution 2282, 2016*. Nueva York: United Nations.
- Wennmann A. (2016). The political economy of violent conflict. *Armed Conflict Survey*, 2(1), 19-32.
- (2015). Prevenir conflictos y fortalecer la paz en la ciudad: Avances prácticos. En O. Urquidez (Ed). *Participación ciudadana y gobernabilidad metropolitana* (pp. 77-91). Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- (2014). Negotiated exits from organized crime: Building peace in conflict and crime affected contexts. *Negotiation Journal*, 30(3), 255-273.
- (2011). *The political economy of peacemaking*. Londres: Routledge.
- (2010). *Grasping the strengths of fragile states: Aid effectiveness between 'top-down' and 'bottom-up' statebuilding*. CCDP Working Paper 6. Ginebra: Graduate Institute of International and Development Studies.
- Wennman, A. y Ramsbotham, A. (2014). Conclusion: From coercion to consent. In A. Ramsbotham y A. Wennmann (Eds), *Legitimacy and peace processes* (pp. 116-120). Londres: Conciliation Resources.
- World Bank. (2014). *Overcoming constraints to the financing of infrastructure: Success stories and lessons learned*. Washington, DC: World Bank.
- World Health Organization. (2014). *Global status report on violence prevention*. Geneva: WHO.

Zartman, I. W. (1995). Dynamics and constraints in negotiations in internal conflict. In I. W. Zartman (Ed.), *Elusive peace: Negotiating an end to civil wars* (pp. 3-29). Washington, DC: Brookings Institutions.

El conflicto en la ciudad y la justicia restaurativa: el caso mexicano

LUZ PAULA PARRA-ROSALES¹

Resumen

Las políticas de mano dura implementadas en distintos centros urbanos como estrategia gubernamental para reducir el crimen, la inseguridad y la violencia han fracasado e incluso generado resultados contraproducentes en el mediano y largo plazo. Sin embargo, existe una fuerte presión por parte de distintos sectores para que las autoridades actúen de manera más drástica y efectiva, lo que ha llevado a imponer políticas públicas autoritarias y represivas para intentar controlar los efectos de la violencia, pero sin resolver las causas estructurales que la generan. El presente capítulo ve en la justicia restaurativa una estrategia alternativa que podría contribuir a impulsar opciones más efectivas y constructivas, a largo plazo, para detener el escalamiento de la violencia, ocasionado por la actual crisis del sistema de justicia penal tradicional, e iniciar un proceso de resiliencia urbana.

Las políticas de mano dura implementadas por distintos gobiernos como estrategias para reducir el crimen, la inseguridad y la violencia, que van desde penas más altas hasta la disminución de la edad para juzgar a personas que cometen delitos, han resultado contraproducentes (Davis, 2013; Muggah, 2012). Incluso, se han documentado sus consecuencias catastróficas en el mediano y largo plazo, debido a que generan un mayor espiral de violencia organizada y desorganizada, así como un deterioro severo del tejido social en donde se implementan (Dudley, 2013; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2013; Wolf, 2011).

Del mismo modo, existe cada vez mayor preocupación y exigencia, por parte de distintos sectores, para que las autoridades gubernamentales actúen de forma más drástica y efectiva ante el aumento de la criminali-

¹ Universidad de Upsala e Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Estocolmo, Suecia.

dad y la violencia en los centros urbanos (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2015; Latinobarómetro, 2015; PNUD, 2013),² causadas, en gran medida, por su crecimiento veloz, descontrolado e inequitativo (Jusidman de Bialostozky, Camas Carreón y Marín, 2016; World Bank, 2010). Lo anterior nos lleva a dos preguntas claves: ¿qué hacer para reducir la inseguridad y desactivar los círculos de violencia que se experimentan de forma ascendente en los centros urbanos?, y ¿cómo generar respuestas alternativas efectivas que ataquen de raíz las causas de la inseguridad y la violencia, contribuyendo al mismo tiempo a la reconstrucción del tejido social?

El objetivo de este capítulo es responder a estas dos interrogantes que son esenciales para repensar las ciudades, su seguridad y su convivencia pacífica a través de la implementación de nuevas políticas de gobernanza urbana y de mecanismos alternativos para la transformación de conflictos. En este sentido, se propone a la justicia restaurativa (JR) como un método que podría contribuir a generar opciones más efectivas y constructivas para detener el escalamiento de la violencia, garantizando el acceso a la justicia y la seguridad que demandan los ciudadanos para vivir de forma más armónica y sostenible en las ciudades.

El presente capítulo se divide en tres partes. En la primera se aborda la crisis del sistema tradicional de administración e impartición de justicia penal, que es considerada como una de las principales causas de la violencia y la inseguridad en las ciudades mexicanas debido a los altos grados de impunidad y el subsecuente escalamiento de conflictos que genera entre las víctimas, los ofensores y la sociedad en general. En la segunda sección se analizan algunas de las respuestas judiciales, en materia penal, implementadas para hacer frente a la violencia y a la delincuencia, particularmente el abuso del sistema penitenciario y sus impactos negativos, individual y colectivamente. En el tercer apartado se profundiza sobre las potencialidades de la justicia restaurativa como estrategia alternativa para frenar el ciclo de violencias generado por la actual crisis del sistema de justicia tradicional y sus posibilidades para iniciar un proceso de resiliencia urbana.³

² El Latinobarómetro de 2015 señala que el problema más importante para los mexicanos entrevistados es la delincuencia, con 23%, muy por arriba del desempleo, con 16%, y la economía, con 8%. Asimismo, más del 70% de los entrevistados consideran que vivir en México es cada día más inseguro (Latinobarómetro, 2015).

³ Por resiliencia urbana nos referimos a una forma de describir cómo las instituciones formales e informales de una ciudad se preparan para enfrentar o adaptarse al estrés, incluyendo formas de violencia crónica y aguda (Muggah, 2012). La Real Academia Española define a la resiliencia como la capacidad de asumir con flexibilidad situaciones límite y sobreponerse a ellas (RAE,

Violencias urbanas y su impositivo e ineficiente abordaje

La explicación del aumento de la violencia y del delito en las ciudades es multicasual y multidimensional, así lo señala claramente un reciente informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En él se presentan cuatro dimensiones claves,⁴ sin embargo, la que más nos interesa para este capítulo se relaciona con la falta de capacidades del Estado —policías, jueces, ministerios públicos y cárceles— para hacer frente al desafío de la inseguridad y la violencia (PNUD, 2013: 7). En este sentido, es importante enfatizar que no toda la violencia e inseguridad tienen que ver exclusivamente con la actuación del crimen organizado, la sobrepoblación o el rápido crecimiento de las ciudades, sino más bien con otros factores de violencias estructurales como la falta de políticas incluyentes y equitativas que se reflejan claramente en la crisis del sistema de justicia que actualmente experimentamos (Jusidman de Bialostozky *et al.*, 2016: 7-8; World Bank, 2010).

Por tanto, la violencia no surge solamente por la comisión, sino más bien por la omisión de acciones efectivas por parte de diversos actores políticos, sociales y económicos para responder a las injusticias. El psiquiatra James Gillian ha argumentado en numerosos estudios empíricos que la violencia es un esfuerzo para lograr justicia o para deshacer una injusticia (Gillian, 2010, citado en Molina, 2010). En este sentido, es precisamente el ineficiente sistema de justicia penal y criminal, que se caracteriza por la corrupción de la policía y el alto grado de impunidad judicial,⁵ lo que lleva al escalamiento de la violencia (Davis, 2013; Hoelscher y Nussio, 2015: 2; Le Clercq y Rodríguez, 2016).

2016). ONU-Hábitat ha generado un programa muy interesante sobre ciudades resilientes. Para mayor información consultar su sitio oficial.

⁴ Las cuatro dimensiones que señala el informe del PNUD son: (a) la económico-estructural, que señala la falta de calidad del crecimiento y del empleo, así como una insuficiente movilidad social, lo cual, en un contexto de crecimiento económico basado en el consumo, ha generado lo que el informe denomina un “delito aspiracional”; (b) la social, en la que destacan los cambios en la estructura familiar —con un importante incremento de hogares monoparentales—, la deserción escolar y el crecimiento urbano acelerado que erosionan el tejido social; (c) los facilitadores del delito, como las armas, el alcohol y las drogas, y (d) la falta de capacidades del Estado —policías, jueces, ministerios públicos y cárceles— para hacer frente al desafío de la inseguridad (PNUD, 2013).

⁵ El Índice Internacional de Impunidad incluye tres dimensiones distintas que construyen la cadena de impunidad: delitos no denunciados, así como el funcionamiento y capacidades de los sistemas de seguridad y justicia. Por tanto, va más allá del resultado de dividir delitos cometidos entre sentencias condenatorias (Le Clercq y Rodríguez, 2016).

Distintos intentos gubernamentales para reducir o controlar la violencia y la inseguridad en las ciudades

En México diversos niveles de gobierno han optado por implementar varias políticas públicas puntuales para hacer frente a las continuas y exigentes demandas ciudadanas ante la inseguridad y la violencia. Algunas políticas han generado resultados exitosos en el corto y mediano plazo para reducir, o por lo menos controlar, la violencia e inseguridad en algunas ciudades.⁶ Este es el caso de políticas públicas relacionadas con la restricción de la venta de alcohol, la presencia permanente de fuerzas de seguridad en zonas consideradas de alta peligrosidad, el control más estricto del uso de armas a la población civil, la iluminación de calles consideradas conflictivas, la colocación de sistemas de monitoreo estratégico, entre otras. Sin embargo, muchas de estas acciones públicas no se han sostenido en el tiempo ni tampoco han logrado la erradicación de las causas estructurales que originan la violencia.

Una de las explicaciones más convincentes sobre este fenómeno sostiene que se trata de políticas diseñadas “desde arriba”, es decir, elaboradas por funcionarios públicos, junto con asesores externos, que no consultan ni involucran de una forma genuina y participativa a distintos actores claves de las comunidades en las que se implementaran (Abello y Pearce, 2009; Muggah, 2012: 69). Muchas de estas políticas tienen alcances puramente electorales o se implementan en momentos de una grave coyuntura socio-política que afecta a alguna ciudad en particular, y después se abandonan.

Es importante destacar que ha existido una tradición por privilegiar abordajes de tipo represivos por parte de las distintas autoridades gubernamentales, quienes recurren frecuentemente al fortalecimiento de las corporaciones policíacas, y al endurecimiento de las penas en el sistema de justicia criminal (World Bank, 2011: 6), para responder a los casos obvios de delitos y otras manifestaciones de violencia directa que se experimentan en las ciudades. De esta forma, se descuidan otros aspectos esenciales que causan la inseguridad tales como la falta de políticas públicas incluyentes, una mejor planeación urbana y una efectiva gobernanza urbana (Muggah, 2012: x). Todo ello provoca graves consecuencias que

⁶ Por ejemplo, en Ciudad Juárez, en el Estado de Chihuahua, se redujo drásticamente el número de homicidios dolosos durante 2010-2013, pasando de más de 250 a menos de 50 en estos tres años. Lo anterior se explica gracias a la presencia de distintas fuerzas policíacas y armadas estatales para hacer frente a la violencia ejercida por los cárteles de las drogas (Dudley, 2013 in PNUD, 2013: 14).

resultan altamente costosas no solamente en términos económicos para el presupuesto de las ciudades, sino también por los altos costos sociales, presentes y futuros, para los ciudadanos.

A continuación se analiza la forma en la que el endurecimiento del sistema de justicia penal y, sobre todo, el abuso del uso de las prisiones han contribuido al escalamiento de conflictos en las ciudades y como consecuencia a la generación de más violencia o de nuevas manifestaciones de ésta.

Crisis del sistema de justicia penal en México

Existe una grave crisis de seguridad y justicia penal en las ciudades mexicanas que se refleja en los altos índices de violencia e inseguridad que afectan de una forma diferenciada, pero generalizada, a todos los ciudadanos.⁷ Según la encuesta que mide la calidad e impacto gubernamental (Encig), realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) en 2015, la inseguridad era una de las mayores preocupaciones de los mexicanos, con 66%, seguida por la corrupción (González, 2016). Este porcentaje se encuentra muy por encima de otros indicadores relevantes como el desempleo que representa 16% o el estado de la economía con 8% de los porcentajes totales (Latinobarómetro, 2015).

Asimismo, existe una insatisfacción y frustración profunda entre los ciudadanos, y las propias autoridades gubernamentales, con el sistema tradicional de justicia penal, en cuanto mecanismo de resolución de conflictos, debido a que no sólo no promueve justicia, sino que en muchas ocasiones agrava los conflictos y las relaciones entre las partes involucradas. Lo anterior se explica en gran medida por causa de los altos niveles de ineficiencia, desconfianza, corrupción e impunidad que predominan en las instituciones gubernamentales encargadas del proceso de administración, procuración e impartición de justicia.⁸ En este sentido, el problema fundamental es que el sistema que debería resolver y castigar los delitos tiene profundos problemas estructurales y de funcionamiento como se analizará a continuación.

⁷ Para profundizar sobre esta temática recomendamos consultar *La inseguridad como otra forma de inequidad socio-económica: El caso mexicano*, trabajo de Luz Paula Parra presentado en el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Estocolmo, agosto 2015 (en proceso de publicación).

⁸ Susana González reporta que en la Encuesta sobre Calidad e Impacto Gubernamental (Enig) 2015, del INEGI, solamente 23% de los encuestados confían y están satisfechos con la policía, y 23% con los ministerios públicos (González, 2016).

Según el Índice de Impunidad de México, en el país sólo se denuncian 7 de cada 100 delitos cometidos, por lo que se ha alcanzado desde el año 2013 un porcentaje de 92.8% de impunidad en el país (INEGI, 2015 en Le Clercq y Rodríguez, 2016).⁹ La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública 2015 (ENVPSP) estima que 63% de los encuestados no denuncia por causas atribuibles a la autoridad y 17% por desconfianza a las mismas (INEGI, 2015). Otra cifra reveladora señala que del total de los delitos consumados solamente 4.46% reciben sentencias condenatorias, lo cual arroja una impunidad cercana al 95% de los delitos que demuestra un considerable rezago de la justicia en el país (Le Clercq y Rodríguez, 2016). En síntesis, la impunidad alimenta la corrupción, acrecienta la inseguridad y genera mayor violencia en las ciudades.¹⁰

Abuso de las prisiones mexicanas como mecanismos para enfrentar el delito y la violencia

El tradicional sistema de justicia penal mexicano se ha caracterizado por ser inquisitivo, litigioso, sancionador, además en su interior predomina el revanchismo y la venganza. No obstante, la situación se ha agravado debido a la creciente tendencia de implementar formas cada vez más autoritarias y represivas para combatir el delito y la violencia en las ciudades, como resultado de la guerra contra las drogas, iniciada durante la presidencia de Felipe Calderón, en 2007. Magaloni (2016) enfatiza atinadamente que el revanchismo ha tendido a avalar políticas de mano dura en contra del crimen; por tanto, “un trato digno y legal a los que han cometido un delito no es todavía una aspiración social colectiva” (Magaloni, 2016: 8).¹¹

Diversas investigaciones demuestran el abuso de la prisión como mecanismo para enfrentar el delito en México. Una de las investigaciones de mayor relevancia la realizó García, quien señala que entre 1997 y 2012 se dictó un 95.8% de sentencias condenatorias a prisión y solamente 4.2% se resolvió mediante penas alternativas como multas, reparación del

⁹ La poca confianza en las instituciones de seguridad y justicia en el país, así como el temor a sufrir represalias del crimen organizado son dos factores que determina un muy bajo nivel de denuncias (INEGI, 2015).

¹⁰ La propensión a cometer un acto delictivo depende del cálculo que realiza el individuo sobre el costo-beneficio esperado por las consecuencias de las actividades legales e ilegales cometidas (Becker's model in World Bank, 2011: 22). Si las consecuencias negativas estimadas son pocas habrá más incentivos para cometer actos delictivos.

¹¹ Es interesante resaltar que el respeto a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en prisiones mexicanas se incorporó en la Constitución hasta 2011, ya que anteriormente el énfasis era en la regeneración y la readaptación (García, 2016: 35).

daño y la combinación de las dos (García, 2016: 36-37). Esta es una de las razones por las que hoy tenemos las cárceles mexicanas llenas de personas que cometieron delitos simples o delitos del fuero común, que se castigan con menos de 3 años de cárcel. Por ejemplo, en el año 2011 43% de los internos en las prisiones mexicanas fue condenado por robo, considerado como delito simple; mientras que la mayoría de los delitos graves permanecieron en la impunidad, como se argumentó anteriormente. Lo analizado hasta ahora demuestra que “la capacidad de persecución criminal del Estado es baja y se limita a los eslabones más débiles de la cadena delictiva en el país” (México Evalúa, 2015: 30, citado en García, 2016: 35).

Es necesario enfatizar que de las aún marginales penas alternativas a la prisión, 74% de éstas se resolvió con el pago de multas, lo que no favorece el principio de reconciliación y no repetición del acto delictivo. García expone que las personas con poder económico simplemente pagaron su delito sin que se asegurara que estos dos principios básicos de justicia se pusieran en práctica (García, 2016: 36-37). Por tanto, el sistema judicial tradicional en general, y el penitenciario en particular, no garantiza la reinserción de los prisioneros ni la no repetición del acto delictivo cometido. Estadísticas judiciales en materia penal del 2012 muestran que en promedio 16% de los sentenciados fueron reincidentes, incluso en algunos estados del país con 20 y 35% de reincidencia, lo cual significa que su paso por los centros penitenciarios no los disuadió de cometer nuevos actos delictivos (Estadísticas judiciales en materia penal, 2012, Inegi, en García, 2016: 38).

Por el contrario, el sistema penitenciario —centrado exclusivamente en el castigo y en el encierro— agudiza la crisis y puede detonar o intensificar la violencia, pues la idea de rehabilitar no ha sido una prioridad gubernamental. Es decir, las cárceles han emergido como un espacio para potenciar la violencia los abusos a los derechos humanos, las redes criminales y la reincidencia delictiva (PNUD, 2013). En este sentido, la supuesta rehabilitación de los ofensores o delincuentes no cumple su objetivo de reinserción social, sino que el encarcelamiento genera más resentimiento social y se han convertido en un caldo de cultivo para cometer delitos mayores o reproducir nuevas formas de violencia. Por tanto, esta medida drástica para el *crackdown* al crimen puede generar efectos opuestos a los esperados (World Bank, 2011: 5).

Si a lo analizado hasta ahora le sumamos la sobrepoblación de las prisiones,¹² en donde conviven internos que cometieron delitos menores con delincuentes de alta peligrosidad, a quienes en conjunto no se da un trato digno y carecen en su mayoría de sentencia condenatoria,¹³ sin duda se genera un enorme resentimiento ante la impunidad que más adelante se expresará en distintas formas de revanchismo social y en más violencia.

Por tanto, tenemos un sistema de justicia que no produce los resultados deseados y que en cambio genera costos excesivos tanto para el Estado como para las víctimas, los ofensores y las familias de ambas partes. Adicionalmente, el sistema no resuelve de fondo lo que realmente afectó a las partes involucradas en el delito y a la sociedad en general (Molina, 2010).

Impactos negativos, individuales y comunitarios del sistema de justicia penal tradicional

Como se mencionó anteriormente, el abuso de la prisión genera un alto costo para todas las partes involucradas. Produce un gasto económico gubernamental muy alto, que impide destinar recursos al desarrollo social (PNUD, 2013:11; World Bank, 2011: 35),¹⁴ y a nivel individual se traduce en pérdida de empleos, fractura familiar, daños psicológicos y estigmatización social.

En este sentido, el sistema penitenciario tiene efectos directos e indirectos muy negativos para los internos, ya que pueden marcarlos de por vida e incluso persistir por generaciones (World Bank, 2011: 25). De forma directa, el hecho de ser estigmatizados por haber estado en prisión aumenta la probabilidad de que los prisioneros vuelvan a cometer actos delictivos una vez liberados. Indirectamente, sus familiares también son estigmatizados y en algunas ocasiones tienen que dejar su trabajo (García, 2016: 39). Asimismo, es importante mencionar que el costo económico para las familias de las personas privadas de libertad es muy elevado durante todo el proceso de procuración de justicia, pues una vez en el interior de las prisiones se tienen que continuar pagando por todos

¹² Actualmente en el país existen más de 250 mil personas privadas de su libertad en 389 centros penitenciarios, que sólo tienen capacidad para 206 mil 379 personas. Por lo que se presentan condiciones de sobrepoblación que carecen de condiciones dignas durante su reclusión (García, 2016: 34).

¹³ Se estima que dos de cada cinco prisioneros carecen de sentencia condenatoria (García, 2016: 34).

¹⁴ María de los Ángeles Fromow, titular de la Secretaría encargada de la implementación del nuevo del sistema penal (SETEJ), señaló recientemente que el costo diario para el Estado por el uso de la prisión preventiva es de 220 pesos por interno, lo que contrasta con los 40 pesos que corresponderían a medidas alternativas como podrían ser las cautelares (Foro Jurídico, 2016).

los “servicios” que exigen las diversas redes formales e informales en los reclusorios (Pigeonutt, 2016; Sierra, 2016).

En suma, el encarcelamiento es contraproducente tanto para los prisioneros como para sus familias y para la sociedad en general. Lo anterior nos lleva a pensar en acciones distintas para hacer frente, de manera más efectiva y constructiva, al delito, la inseguridad y la violencia. Por tanto, es necesario cambiar la forma en la que se manejan los conflictos y se aplica la justicia penal en las ciudades. Es necesaria una reforma integral del sistema de justicia en la que se fortalezcan los mecanismos alternativos para resolver conflictos, los cuales podrían ser uno de los cambios estructurales más importantes para enfrentar la violencia y para reducir sus impactos contraproducentes, inmediatos y de largo plazo, en las ciudades. Es vital entonces introducir estos nuevos mecanismos, como servicios judiciales accesibles y adecuados para los ciudadanos, a través de las instituciones públicas del Estado, lo cual mejora progresivamente la seguridad pública y las instituciones de justicia (Hoelscher y Nussio, 2015: 12).

En este orden de ideas, Muggah (2012) enfatiza la necesidad de fortalecer la resiliencia urbana. Ésta requiere de transformaciones profundas para la renovación y regeneración de las ciudades, donde las autoridades implementen acciones para la gobernabilidad urbana más participativas e incluyentes que incorporen mecanismos formales e informales de mediación y manejo de conflictos. La apuesta por la implementación de la justicia restaurativa (JR) podría ser una respuesta gubernamental alternativa más satisfactoria para las víctimas, los ofensores y las comunidades en general, sobre todo cuando se tratan de delitos penales menores (delitos simples) o conflictos de tipo comunitarios. Si éstos son abordados desde sus manifestaciones latentes podrían transformarse de forma positiva, deteniendo de esa forma su potencial escalamiento o el inicio del ciclo de violencia consecuente.

Justicia restaurativa como una posible alternativa a la crisis actual del sistema de justicia penal tradicional

Es indispensable cambiar la forma en la que se está implementando la justicia penal en las ciudades, ya que no contribuye a la paz social, sino a generar más violencia. En este sentido, la justicia tiene que ser vista no sólo como la búsqueda de un acuerdo de resolución jurídica, y más bien como un proceso de sanación y reparación de las relaciones interpersonales afectadas por el conflicto y la violencia (Molina, 2010: 5). Para lograr

lo anterior, se propone la inclusión de la justicia restaurativa como un método que podría contribuir al proceso de resiliencia urbana.

¿Qué es justicia restaurativa?

La justicia restaurativa es una alternativa al sistema de justicia penal tradicional para hacer frente a los delitos y la violencia. Para algunos autores, la JR se considera como un complemento eficiente de la justicia penal si se implementa de forma adecuada (Brito, 2010; Molina, 2010; Naciones Unidas, 2006; Zehr, 2002). Incluso puede utilizarse para reducir la carga del sistema de justicia penal, proporcionando una amplia gama de sanciones constructivas (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2006: 2; Centro de Investigación para el Desarrollo [CIDAC], 2016a), y alternativas al encarcelamiento en casos de delitos simples o del fuero común.¹⁵

La JR es considerada una forma de justicia comunitaria que tiene raíces en distintas prácticas ancestrales (Brito, 2010: 8). Si bien su origen es incierto se puede rastrear a prácticas tradicionales nativas y de derecho consuetudinario de las comunidades indígenas del norte de América y África, quienes la utilizan para promover la armonía social a través de la sanación de las víctimas, los delincuentes y sus comunidades en general (ONU, 2006). Su esencia se remonta a la idea de que la víctima y el ofensor son parte de la misma comunidad o grupo social (en este caso la misma ciudad) que está en crisis. De ahí que al impartir la justicia restauradora se cure o sane al grupo social en su conjunto. Por tanto, su propósito fundamental consiste en reparar el daño y no causar más daños, como ocurre en la actualidad con el sistema penal tradicional y, particularmente, con el encarcelamiento en prisiones, como se ha argumentado en este capítulo.

En los Estados Unidos y Canadá la JR ha sido utilizada como método alternativo al sistema judicial, desde los años setenta y ochenta, para responder a la insatisfacción y la frustración ciudadana con el sistema de justicia formal tradicional. Sobre todo, se ha empleado en programas de reconciliación entre víctimas y ofensores en asuntos criminales juveniles (Zehr, 2002).

Una de las definiciones más aceptadas del proceso de justicia restaurativa ha sido proporcionada por las Naciones Unidas: “Todo proceso en que la víctima, el delincuente y, cuando proceda, cualesquiera

¹⁵ Dentro de las penas alternativas se incluyen las indemnizaciones, el trabajo comunitario, la libertad condicional reparadora, las disculpas, entre otras similares. Por tanto, reparaciones materiales o simbólicas a la víctima por parte del ofensor.

otra persona o miembros de la comunidad afectados por un delito, participen conjuntamente de forma activa en la resolución de las cuestiones derivadas del delito, por lo general con la ayuda de un facilitador” (ONU 2006: 4).

Por tanto, la JR es considerada como una respuesta comunitaria, participativa e incluyente al tratamiento de un delito, así como una medida sustitutiva al encarcelamiento para los casos que así lo ameriten. En la resolución del delito o conflicto deben estar activamente involucradas todas las partes afectadas para resolverlo y mitigar sus consecuencias negativas. Así, al incluir a todos los actores, se fortalece la construcción de comunidad y se inicia el proceso de resiliencia urbana.

Diferencias principales entre la justicia restaurativa y la justicia penal tradicional

Zehr (2002), uno de los fundadores de la JR, señala claramente cuáles son las principales diferencias entre ambos sistemas de justicia. Zehr destaca que mientras el sistema de justicia criminal tradicional considera que el crimen es una violación a la ley y al Estado, en el que existe un culpable que debe ser castigado y brindando muy poca atención a la víctima; en el sistema de justicia restaurativa el crimen cometido es una violación hacia las personas y su relación, es decir, crea obligaciones al responsable que deben incluirse en la resolución final a la víctima y, en caso necesario, a la comunidad o sus representantes. En resumen, la diferencia principal se centra en las necesidades de la víctima y en la responsabilidad del ofensor para reparar el daño cometido (Zehr, 2002: 21).

A diferencia de la justicia penal tradicional, la JR favorece resultados consensuales —por encima de resultados impuestos— y trata de generar un compromiso genuino, entre las partes involucradas, para alcanzar un acuerdo que sea mutuamente satisfactorio y que resuelva las causas y las necesidades más profundas de las partes en conflicto (ONU, 2006: 6).

¿Cómo funciona la justicia restaurativa?¹⁶

Como se ha señalado hasta ahora, la JR es un proceso participativo en donde el diálogo asistido por un facilitador (o mediador) permite com-

¹⁶ Para un entendimiento detallado del proceso de implementación de la justicia restaurativa se recomienda el *Manual sobre Programas de Justicia Restaurativa* elaborado por las Naciones Unidas en 2006 (ONU, 2006).

prender y tratar de atender las causas subyacentes al conflicto o al acto delictivo.¹⁷ Al mismo tiempo, coadyuva a que la víctima le exprese al ofensor cómo le ha afectado la situación, obteniendo mayor información para entenderlo mejor y para establecer (en caso de ser posible) la reparación del daño o la compensación por la pérdida causada.

La JR se guía por cuatro principios claves: 1) la reparación del daño a la víctima, 2) el reconocimiento de la responsabilidad por parte del agresor para la no repetición del daño, 3) la reconciliación entre las partes, y 4) la reintegración del ofensor a la comunidad. Por la importancia de estos principios se describirá brevemente en qué consiste cada uno.

1. Reparación del daño a la víctima

Como se ha mencionado anteriormente, lo que distingue a la JR del sistema de justicia tradicional consiste en que en el centro de esta apuesta de justicia se encuentra la víctima y sus necesidades. Por ello, uno de sus objetivos principales es demostrar que el delincuente o quien cometió una ofensa no solamente violó la ley, sino que también hirió a la víctima y a la comunidad. Por tanto, se enfoca en que el responsable entienda el daño causado, se responsabilice del mismo y repare a la víctima. De esta manera, el eje principal es la reparación a la víctima más que el castigo al victimario.

2. No repetición

La JR otorga una alta importancia a que el ofensor tome responsabilidad de sus actos y realice todo lo que esté en su poder para “hacer correcto lo que se hizo incorrecto” (*to make right the wrong doing*), con la esperanza de que se remedien los daños, las relaciones se fortalezcan de nuevo y se asegure que no ocurra nuevamente (Zehr, 2002). Para ello, el ofensor debe tener un claro entendimiento de cómo su acción u omisión lastimó o perjudicó a los otros. Solamente así cambiarán los comportamientos de los ofensores y se reducirá la posibilidad de que reincidan nuevamente.

¹⁷ La justicia restaurativa se puede implementar a través de distintas modalidades: mediación, conferencias, reuniones o círculos restaurativos facilitados por un mediador o facilitador y en donde la base del proceso es el diálogo (Zehr, 2002). Al igual que otros mecanismos alternos para la solución de conflictos (MASC) es posible utilizarla antes, durante y después del proceso penal si lo desean voluntariamente las partes en conflicto.

3. Reconciliación de las partes

En el proceso de JR se enfatiza la reconstrucción de las relaciones entre las partes involucradas en el delito o la ofensa mediante el desarrollo de acuerdos que satisfagan los intereses y las necesidades de éstas. En este sentido, es indispensable que el facilitador o mediador promueva el diálogo para el entendimiento mutuo. Por ello “la JR otorga la misma importancia al proceso de restablecimiento de la comunicación y la reconstrucción de la relación que a los resultados alcanzados entre las partes” (Zehr, 2002: 18).

4. Reintegración a la comunidad

La JR propone que “se tiene que ver al delito como un síntoma de injusticias mayores y no como el problema en sí” (Brito, 2010: 9). Por tanto, se debe comprender tanto a la víctima como a la dinámica que llevó al delincuente a cometer el incidente específico para de esa forma resolver el conflicto y generar un sentido de cierre y de reintegración plena de las partes a la comunidad (ONU, 2006: 6). Se trata entonces de un proceso que promueve la participación activa e incluyente de todos los que pudieron sentirse afectados por el delito o acto de violencia para que formen parte de la sanación y la generación de alternativas colectivas para entender y atender las causas que favorecieron la ofensa en cuestión.

En suma, la JR es un proceso que busca ante todo: reparar a la víctima, hacer que el ofensor reconozca su responsabilidad y remedie el daño cometido. Finalmente, que se reintegre a las partes en conflicto a la comunidad para iniciar así un proceso de reconciliación que propiciará la reconstrucción del tejido social.¹⁸

Asuntos que puede abordar la justicia restaurativa

La JR puede abordar temas de justicia cotidiana en el ámbito laboral, familiar, civil, mercantil, vecinal y administrativo (Le Clercq y Rodríguez, 2016). Algunos ejemplos concretos de intervención en los que la JR puede funcionar son las agresiones verbales (injurias), peleas, robos, daños a la propiedad y criminalidad juvenil. También se pueden incluir los conflic-

¹⁸ Por tejido social nos referimos a los vínculos comunitarios como la familia, la escuela y la comunidad. Estas instituciones son tensores sociales que permiten fomentar formas de convivencia pacífica y mecanismos de protección y prevención frente al delito y la violencia (PNUD, 2013).

tos por linderos, pensiones alimenticias, pleitos de vecinos y deudas, por citar sólo algunas otras opciones de implementación (CIDAC, 2016a).

La JR no es una panacea y no es posible implementarla a todos los delitos o actos de violencia, sino sólo aquellos que se consideran como no graves o de baja peligrosidad. Por ello, quedan excluidos los homicidios, las violaciones y la delincuencia organizada, así como todos aquellos conflictos en los que alguna de las partes no desean participar de forma voluntaria. Más adelante se abordarán los límites actuales de la JR en las ciudades mexicanas.

Algunos beneficios de la justicia restaurativa como mecanismo alternativo para la solución de conflictos (MASC)

Sin duda, una de las mayores ventajas de acudir al proceso restaurador es que se evitan los procesos litigiosos que son muy largos, costosos e ineficientes, para las partes involucradas, y que no transforman las causas generadoras de violencia como se ha expuesto para el caso mexicano.¹⁹ Por citar un ejemplo, el tiempo de resolución promedio de un caso en el sistema de justicia penal tradicional es de 170 a 185 días, mientras que con un mecanismo alternativo para la solución de conflicto (MASC), como la JR, el periodo se reduce a 30 días. En cuanto a los costos promedio del proceso, se estiman en 15 mil 198 pesos, mientras que con los MASC el costo es de mil 566 pesos (Foro Jurídico, 2016; AA. VV., 2016).

El Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) sugiere que los MASC no sólo contribuyen a despresurizar el sistema de justicia penal, sino que generan un alto grado de satisfacción en las personas que acuden a ellos, en contraste con las experiencias de los usuarios de los procesos judiciales tradicionales. Según encuestas realizadas en 2015, 44% de los usuarios señalaron estar muy satisfechos y 89% están de acuerdo en que son una buena forma de resolver los conflictos. En este sentido, 9 de cada 10 encuestados lo recomendaría a un familiar o conocido (CIDAC, 2016a).

Es importante mencionar que los beneficios mencionados anteriormente son posibles a pesar de que todavía los MASC no están funcionando a su máxima capacidad en todo el país, debido en gran parte a la falta

¹⁹ En un estudio reciente sobre el impacto económico de las víctimas en la resolución de conflictos, a cargo de la Organización de Estados Americanos (OEA), se documentan los ahorros en términos de costos y tiempo de la mediación y otros MASC tanto para las víctimas que recurren a ellos como para los Estados que los implementan (Flores y Ramírez, 2016).

de voluntad política y económica gubernamental como se analizará más adelante.

Siguiendo este orden de ideas, a la JR se le conoce también como jurisprudencia terapéutica, ya que cuando el proceso de reparación del daño se considera justo tiene efectos positivos y terapéuticos tanto en la víctima como en el victimario (Wexler, 1996 en Muggah, 2006). Gracias a la guía efectiva del proceso restaurativo, por parte del mediador o facilitador, se asegura el cambio de comportamiento y actitud del ofensor, quien desarrolla una importante introspectiva de las causas y efectos de su comportamiento delictivo (ONU, 2006: 5). Lo anterior contribuye a romper los ciclos de violencia, y en algunos casos al inicio de la reparación de las relaciones dañadas.

Asimismo, en el proceso de JR la víctima e integrantes de la comunidad se convierten en sujetos protagonistas y proactivos en la resolución del conflicto o en la reparación del acto delincencial cometido. Es por ello que la JR puede funcionar como un mecanismo de prevención o promoción del bienestar comunitario al reconocer el papel de la comunidad como actor principal para prevenir y responder tanto al delito como al desorden social de forma consensada y colectiva (ONU, 2006: 5).

En suma, los programas restaurativos pueden proporcionar a las víctimas una voz más poderosa, a los ofensores la oportunidad de reconocer la responsabilidad de sus comportamientos y recibir la ayuda que requieren para satisfacer sus necesidades particulares, y a las comunidades una estrategia más efectiva para dar respuesta al crimen, así como para desarrollar y fortalecer la prevención de conflictos y la capacidad de resolución (ONU, 2006).

De esta forma, la JR fortalece la cultura del diálogo y la búsqueda de consensos para transformar y resolver los conflictos en las sociedades que la implementan.

Límites y retos de la justicia restaurativa

La JR no es una metodología “unitalla” para el crimen (ONU, 2006), más bien puede contribuir, junto con otros métodos más incluyentes y participativos, a responder de forma más efectiva e integral a la inseguridad y la violencia que se experimenta de forma ascendiente en las ciudades mexicanas.

En México se aprobó la reforma al sistema penal en el 2008, la cual incorpora de manera importante a los MASC y entre ellos a la JR. Sin embargo,

a más de ocho años de su promulgación el país todavía no está preparado para implementarla totalmente. Lo anterior se explica debido a serios rezagos institucionales, la ausencia de políticas públicas capaces de implementarla y la falta de armonización legislativa nacional (CIDAC, 2016b). Incluso, predominan la autorización de leyes o acciones penales que son contrarias a los principios de JR como el arraigo y otras medidas penales que contiene la nueva Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

A pesar de las ventajas cuantitativas y cualitativas expuestas anteriormente sobre los MASC, en general, y la JR, en particular, los servicios de justicia alternativa no se han desarrollado de manera homogénea en el país, sino que se han caracterizado por la disparidad de calidad en la implementación, y en avances aislados y desarticulados en los diferentes estados.²⁰ Adicionalmente, los distintos Centros de Justicia Alternativa no cuentan con suficientes recursos, adecuada cobertura ni la difusión necesaria y, por lo tanto, son muy poco conocidos y utilizados por los ciudadanos. Asimismo, no existen suficientes operadores del nuevo sistema penal ni se encuentran adecuadamente capacitados para implementarlo (CIDAC, 2016b).

Todo ello demuestra una falta de voluntad política por parte de los tomadores de decisiones, la cual se complica todavía más por la desesperación de las autoridades para dar respuestas inmediatas a las presiones de diversos sectores para frenar la ola de violencia que aqueja a las ciudades mexicanas. El resultado de todo esto es la incompleta implementación de la reforma y la improvisación de los servicios ofrecidos, lo que podría poner en riesgo la efectividad y credibilidad del nuevo Sistema Penal, así como de las instituciones encargadas de implementar la justicia alternativa en particular.

Uno de los grandes retos en la sociedad mexicana es el predominio de una cultura que criminaliza y sanciona, y en donde existe muy poco respeto a la legalidad, así como una creciente normalización de la violencia. Además, México es un país con grandes desigualdades en donde se experimenta un serio desequilibrio de poder que va desde grandes inequidades en la distribución de recursos hasta un serio problema de sexismo, racismo y clasismo. Todo ello en su conjunto dificulta la plena y satisfactoria implementación de los procesos restaurativos en la sociedad. Sin embargo, éstos podrían ser el inicio del cambio cultural que tanto se

²⁰ El CIDAC reporta que solamente 9 de los 32 estados federativos operan de forma completa el nuevo sistema penal (CIDAC, 2016b).

requiere en el país y que sin duda es uno de sus mayores desafíos para consolidar una cultura de paz, donde predomine el diálogo y la búsqueda de acuerdos incluyentes.

Conclusiones

La violencia y la inseguridad se han convertido en los grandes retos para el desarrollo actual de las ciudades, ya que impiden el pleno desarrollo humano de las personas que las padecen. Hasta ahora, las respuestas gubernamentales han privilegiado las estrategias autoritarias de corto plazo, que criminalizan a los “eslabones” más débiles de la cadena delictiva, y no han generado los resultados esperados. Por el contrario, la violencia ha escalado y se ha deteriorado el tejido social en algunas ciudades en las que se han implementado políticas gubernamentales de “seguridad”.

Si se reconoce que las causas de la violencia e inseguridad son múltiples y responden principalmente a la inacción de las instituciones estatales, debido a la falta de políticas gubernamentales para eliminar la inequidad, la injusticia y la exclusión social, se deben buscar entonces diversas alternativas para enfrentarlas.

Por tanto, es necesaria la acción del Estado para que se fortalezcan las instituciones sociales, políticas y judiciales de manera que reduzcan o manejen los procesos conflictivos, incrementando de esta forma la institucionalización de las políticas de seguridad y justicia. Asimismo, es indispensable que funcionen las instituciones para generar políticas públicas que favorezcan la eliminación o transformación de las raíces de la violencia y la inseguridad que aqueja a las ciudades. Es decir, instituciones que promuevan el acceso a la justicia, a la reconciliación y a la reintegración de las personas que han “fallado” o cometido un acto contrario a la convivencia pacífica.

El impulso y fortalecimiento de la justicia restaurativa podría ser una de estas respuestas que requiere un serio cambio de paradigma: de la cultura punitiva y de víctimas pasivas a un sistema que resuelva los conflictos de fondo, reforzando al mismo tiempo procesos participativos e incluyentes de las partes involucradas y de la comunidad en general.

Finalmente, si se quiere reducir o eliminar las causas de la violencia se deben fortalecer las instituciones y mecanismos de justicia formales y alternativos del Estado, para ser capaces de regular las cada vez más complejas relaciones sociales en las ciudades.

Fuentes consultadas

- AA. VV. (2016). *Diagnósticos conjuntos: Diálogos por la justicia cotidiana*, (pp. 65-70). Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/83995/DIALOGOS_POR_LA JUSTICIA_COTIDIANA.pdf
- Abello, A. & Pearce, J. (2009). Security from below in context of chronic violence, *IDS Bulletin*, 40(2), 19.
- Brito, D. (2010). *Justicia Restaurativa: Reflexiones sobre la experiencia colombiana*. Ecuador: Universidad Técnica particular de Loja.
- Centro de Investigación para el Desarrollo. (2016a). La otra justicia. Reporte sobre la investigación de la justicia alternativa en México, CIDAC-TINKER Foundation Incorporated. Recuperado de <http://cidac.org/wp-content/uploads/2016/03/tinker.pdf>
- (2016 b). *Hallazgos 2015. Evaluación de la implementación y operación a ocho años de la Reforma Constitucional*, CIDAC-USAID. Recuperado de http://cidac.org/wp-content/uploads/2016/05/HALLsAZGOS_2015.pdf
- Davis, D. (2013). Zero-Tolerance Policing, Stealth Real Estate Development, and the Transformation of Public Space Evidence from Mexico City. *Latin American Perspectives*, 40(2), 53-76.
- Dudley, S. (2013). The El Salvador Gang Truce and the Church: What Was the Role of the Catholic Church? *CLALS Working Paper Series*, núm.1. Recuperado de http://www.american.edu/clals/upload/CLALS-Working-Paper_Gang-Truce.pdf
- Flores, G. y Ramírez, I. (2016). *Estudio de impacto económico de las víctimas en la resolución de conflictos: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá*. Organización de los Estados Americanos (OEA). Estados Unidos de América. Recuperado de http://www.oas.org/documents/spa/press/estudio-de-impacto_2016_02_24.pdf
- Foro Jurídico. (2016). Retos de la implementación del Sistema de Justicia Penal. *Foro Jurídico-Revista Especializada*. Recuperado de <http://www.forojuridico.org.mx/retos-del-sistema-de-justicia-penal-en-mexico/>
- García Moreno, J. P. (2016). Las fallas del sistema penitenciario. *Revista Nexos*, XXXVIII (39), 34-39.
- González, S. (26 de mayo de 2016). Inseguridad y corrupción, las mayores preocupaciones de los mexicanos según INEGI. *La Jornada*, Sección Economía.
- Hoelscher, K. & Nussio, E. (2015). Understanding Unlikely Successes in Urban Violence Reduction. *Urban Studies Journal*, SAGE Journal Online, 1-20.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015*. INEGI. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2015/default.aspx>
- Jusidman de Bialostozky, C., Camas, F. J., Carreón, I. G. y Marín O.E. (2016). *El crecimiento urbano y las violencias en México*, CEPAL-INCIDE Social. Serie Estudios y

- Perspectivas, núm. 168. Recuperado de <http://incidesocial.org/images/pdf/publicaciones/2016/el-crecimiento-urbano-y-las-violencias-en-mexico.pdf>
- Kaplan, O. y Nussio, E. (2016). Explaining recidivism of Ex-combatants in Colombia. *Journal of Conflict Resolution, SAGE Journal Online*. Recuperado de <http://jcr.sagepub.com/content/early/2016/05/09/0022002716644326.abstract>
- Latinobarómetro. (2015). Latinobarómetro: Informe 1995-2015. *Latinobarómetro-Wordpress*. Recuperado de <http://politicagobiapem.files.wordpress.com/2015/11/latinobarómetro1.pdf>
- Le Clercq, J. A. y Rodríguez, G. (2016). *Índice Global de Impunidad*. México 2016, IGI-MEX. Recuperado de http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/IGI-igimex2016_ESP.pdf
- Magaloni, A. L. y Magaloni, B. (2016). Un método de investigación llamado tortura. *Revista Nexos*, XXXVIII (39), 8-13.
- Molina, M. del R. (2010). Justicia restaurativa en materia penal: una aproximación. *Letras jurídicas: revista electrónica de derecho*, No. 2010. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3702719>
- Muggah, R. (2012). *Researching the urban dilemma: Urbanization, poverty and violence*. International Development Research Center IDRC-CRDI. Recuperado de <http://www.idrc.ca/EN/PublishingImages/Researching-the-Urban-Dilemma-Baseline-study.pdf>
- Murayalla, C. (marzo, 2016). Hijos de la mala democracia: los niños ante la inseguridad. *Revista Nexos*, XXXVIII, 21-23.
- Organización de las Naciones Unidas. (2006). *Manual sobre programas de justicia Restaurativa. Serie de Manuales de Justicia Penal*. Nueva York, NY: Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- Pigeonutt, V. (27 de mayo de 2016). No somos criminales, somos campesinos. *Reforma*, Sección Estados.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, PNUD, Nueva York, Estados Unidos de América. Recuperado de <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Resumen%20Ejecutivo.pdf>
- Real Academia Española. (2016). Diccionario de la Lengua Española, Edición Tricentenario. Recuperado de <http://dle.rae.es/?id=WA5onlw>
- Rodríguez F., O. & Shirk, D. A. (2015). *Criminal Procedure Reform in Mexico, 2008-2016. The Final Countdown for Implementation. Special Report* [version Portable Document Format]. Recuperado de https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2015/10/151015_FINALCOUNTDOWN_Finalow-res.pdf
- Sierra, A. (29 de abril de 2016). Lideran en homicidios cárceles de CDMX. *Reforma*, Sección Estados.
- Wolf, S. (2011). Street Gangs of El Salvador. In T. Bruneau, L. Dammert & E. Skinner (Ed.), *Maras: Gang Violence and Security in Central America* (pp. 43-70). Austin: University of Texas Press.
- World Bank. (2011). *Violence in the City. Understanding and Supporting Community Responses to Urban Violence* [version Portable Document Format]. Recuperado de http://www.unicef.org/protection/Violence_in_the_City.pdf

World Health Organization, United Nations Office on Drugs and Crime & United Nations Development Programme.(2014). *Global Status on Violence Prevention 2014* [version Portable Document Format]. Recuperado de http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/status_report/2014/es/

Zehr, H. (2002). *The Little Book of Restorative Justice (The little books of Justice and Peace Building Series)*. Intercourse, PA: Good Books.

Repensando la relación violencia y ciudad: del enfoque de riesgo al enfoque de resiliencia urbana. Hacia otra forma de hacer seguridad democrática

ALEJANDRA LUNECKE¹ Y MARÍA PAZ TREBILCOCK²

Resumen

El paradigma de factores de riesgo para la prevención del delito (RFPP) se encuentra en un punto de inflexión. Tanto el fundamento teórico que lo sustenta como sus implicancias en materia de políticas de seguridad han sido y son cuestionados.

Si bien existen diferentes voces detractoras que desde la ciencia han criticado el bajo impacto de las estrategias de prevención de delito, la mayor debilidad de este enfoque radica en el déficit de ciudadanía y democracia que ha producido. Y es que el enfoque objetivista, que ha primado en la implementación del paradigma, ha estandarizado las definiciones de factores de riesgo, ha deslocalizado el análisis, ha hecho históricos sus diagnósticos, ha sobreestimado las variables individuales y ha promovido el etiquetamiento sobre grupos y comunidades que son considerados “en riesgo”.

En base al análisis de estos y otros argumentos, sostenemos que una salida posible al punto de inflexión en que se encuentra la prevención del delito, como paradigma, es situar la seguridad en el actual debate de la resiliencia urbana. Este enfoque permitirá avanzar a una forma de pensar y hacer la seguridad de manera más democrática.

Introducción

El debate sobre los alcances y limitaciones de la prevención de la violencia y el delito en las ciudades está abierto. Así, por ejemplo, los altos niveles de violencia que experimentan las urbes latinoamericanas y la inseguridad

¹ Universidad Alberto Hurtado y Pontificia Universidad Católica de Chile.

² Universidad Alberto Hurtado, Chile.

que expresan sus habitantes han puesto en entredicho la implementación de iniciativas de prevención que se han desarrollado en materia de seguridad. Incluso, hay expertos que señalan que es un riesgo evaluar el éxito de las políticas de seguridad en ciudades como Bogotá y Medellín sólo considerando su dimensión de prevención y su carácter local, ya que éste se debería, en parte importante, a las políticas de seguridad de carácter nacional, pues han sido exitosas en disminuir el crimen organizado y desarticular a los grupos armados en Colombia (Llorente y Guarín, 2013).

Si bien desde mediados de los noventa se han sumado a las tareas de control y represión diversos programas y planes que incorporan estrategias de prevención social y situacional, aún han sido poco evaluados sus resultados y efectos.

El debate se ha centrado principalmente en las limitaciones que ha tenido la forma de apropiación de este tipo de estrategias en ciudades del sur, y especialmente de América Latina. El foco del análisis experto ha sido puesto en las condiciones de aplicación de los modelos preventivos y las debilidades de contexto, tales como la falta de prioridad política, de liderazgo político, bajos presupuestos, falta de institucionalidad, escasa participación, entre otras. Sin embargo, menos o casi nada se ha dicho respecto a los límites que son propios del enfoque de factores de riesgo, enfoque en el que se fundan las prácticas preventivas.

Recogiendo las diferentes aproximaciones que han cuestionado a nivel global el fundamento teórico del paradigma de factores de riesgo, los supuestos científicos (evidencia empírica) en que se basa y la forma en que se ha implementado, en las siguientes páginas damos cuenta de la necesidad de repensar el cómo hacer la seguridad en diversos contextos urbanos de manera democrática.

Sostenemos que el paradigma de factores de riesgo ha llevado a cierto determinismo causal y no permite reconocer a actores, relaciones particulares y especificidades territoriales que configuran la violencia y la criminalidad urbana. Y es que este paradigma preventivo ha promovido un tipo de diagnóstico que tiende a estandarizar las causas de la criminalidad, causas que se fundan en la violencia en cuanto patología social. Dicho supuesto no sólo esconde una idea homogeneizadora de los territorios, comunidades y de su orden urbano y social, sino que etiqueta y estigmatiza a poblaciones y territorios que se encuentran en condiciones estructurales de desventaja.

En este sentido, señalamos que es urgente que la violencia y sus causas sean abordadas desde otra perspectiva, desde un enfoque que ana-

lice cuáles son los actores, relaciones y especificidades territoriales, pero además sea situada en el seno de las capacidades y no en el marco de las vulnerabilidades comunitarias.

En este orden, una perspectiva más compleja para abordar la violencia y su relación con la ciudad, pues obliga a acercarse a los territorios, sus actores y relaciones de una manera diferente, es la resiliencia urbana. Este enfoque permite recuperar a las comunidades y vecindarios, y reconocer en éstas no sólo sus problemas, sino también sus capacidades para negociar con la inseguridad y la violencia en la vida cotidiana.

En suma, este enfoque promueve hacerse cargo de las vulnerabilidades o riesgos existentes, pero a partir de los recursos y capacidades latentes. Es decir, para que un vecindario o territorio pueda realmente mitigar los efectos de la violencia y la criminalidad, y con ello hacerse también cargo de sus causas, debe echar mano de las capacidades y competencias sociales y físicas existentes. Para ello, el interés está puesto especialmente en los territorios y quienes los habitan y los viven. Con este foco, el trabajo preventivo se inicia desde abajo, porque para que la resiliencia, en cuanto capacidad de salir adelante frente a problemas, se haga efectiva el ciudadano debe estar involucrado. Sin ciudadanías no hay resiliencia, pero tampoco la hay sin estados y gobiernos locales que fortalezcan a dichas comunidades.

El enfoque de resiliencia urbano-territorial invita, por tanto, a construir un nuevo espacio de intersección entre el estado y la comunidad, a hacer seguridad reconociendo a los actores y las comunidades, es decir, de manera más democrática.

Hemos querido considerar en nuestra perspectiva y análisis tanto el debate en el nivel global como en América Latina, porque nuestras democracias y territorios se ven afectados de manera aguda por la violencia y la criminalidad, y porque ello ha llevado a que la prevención del delito en la región se encuentre amenazada.

En la primera parte de este ensayo, damos cuenta del debate sobre los alcances que tiene el paradigma de factores de riesgo y, en especial, de cómo se ha aplicado y extendido de manera global en materia de seguridad urbana; en segundo lugar, daremos cuenta de lo que ha sido la trayectoria de las políticas de prevención del delito en la región y del reciente debate respecto a los límites que éste tiene. En la tercera parte nos hacemos cargo de este desafío y proponemos como enfoque para el abordaje de la violencia y la criminalidad el de resiliencia urbana. Y es que este enfoque obliga a situarse en los contextos particulares, reconocer a los

agentes y actores, e implementar políticas preventivas de la mano con la experiencia vivida y de sus rupturas desde las comunidades y vecindarios.

Delito y modelos de prevención: el debate sobre el paradigma de factores de riesgo (RFPP)

Desde fines de los años 80 el paradigma de factores de riesgo (*Risk factors prevention paradigm: RFPP* por sus siglas en inglés) ha tenido una gran influencia en las políticas de justicia criminal y de control, y específicamente en el ámbito de la prevención de la criminalidad y la violencia en sociedades occidentales (Walklate y Mythen, 2011). Fundado en el acervo de conocimiento científico desde la década del 70, el RFPP se ha implementado a través de diversos programas y estrategias que dan cuenta de tres modelos preventivos: el modelo de desarrollo temprano, el modelo de prevención comunitaria y el modelo de prevención situacional (Welsh y Farrington, 2012).

El modelo de desarrollo temprano postula que el comportamiento criminal está influenciado por “patrones de comportamiento y actitudes que han sido aprendidos en la infancia de los sujetos y por tanto intervenir en edades tempranas de dichos sujetos ofrece una gran oportunidad para disminuir la probabilidad del desarrollo delictual” (Welsh y Farrington, 2012). Este modelo se basa en teorías y estudios sobre el desarrollo de carreras criminales, de carácter longitudinal, que muestran cómo el aprendizaje delictual se produce en los primeros años. Tras los estudios realizados, este modelo de intervención se basa en la identificación de factores de riesgo precisos que han sido analizados en cuanto predictores del comportamiento criminal adolescente y adulto. Así, por ejemplo, los factores de mayor riesgo para el desarrollo de las carreras delictuales son: la impulsividad, los bajos logros académicos, ser hijo de madres jóvenes o solteras, ser abusados de pequeños, los conflictos parentales, las familias disruptivas, la pobreza, el entorno delincuenciales o vivir en barrios problemáticos (Welsh y Farrington, 2012).

El segundo modelo es el de prevención comunitaria. Éste se orienta a identificar las condiciones sociales y habilidades comunitarias que operan en el nivel micro local, y que explican la ocurrencia de delitos en el vecindario, así como el desarrollo de carreras delictivas. Hope (1995) destaca que este modelo incorpora estrategias orientadas a mejorar dichas condiciones sociales e institucionales que influyen negativamente en los sujetos. Este modelo combina elementos del modelo de desarrollo y del modelo

situacional de prevención, y se orienta principalmente a intervenir en instituciones del barrio como escuelas, organizaciones comunitarias u otras. Este enfoque entiende a la asociatividad vecinal y social como una barrera social frente al delito (Hope, 1995). Como destacan Welsh y Farrington (2012), sobre este modelo existe menos claridad respecto a qué factores de riesgo inciden más en explicar el delito y existen más dudas sobre el impacto de estas intervenciones (Sherman, 1997).

El tercer modelo, que involucra el RFPP, refiere al de carácter situacional, y se orienta a disminuir todos los factores de carácter físico y ambiental que influyen en la comisión del delito. Siguiendo los postulados de Newman, Jeffrey y Clarke, se busca reducir la oportunidad del crimen. Para ello, las estrategias se orientan en modificar y manipular el entorno físico, instalar dispositivos de defensa y en manipular todos aquellos elementos que aumenten el esfuerzo del victimario para cometer el ilícito. Este modelo se estructura en un sistema de clasificación de más de 25 técnicas, todas orientadas a disminuir la oportunidad.

Como destacan Tilley (2005), Crawford (2008) y Farrington y Welsh (2012), es innegable el aporte que el paradigma de prevención de la criminalidad ha hecho en cuanto tercer pilar de las políticas de seguridad, pues ha sido su evaluación científica la que le ha permitido extenderse globalmente. Sin embargo, desde mediados del año 2000 se debate tanto sobre los fundamentos teóricos en los que se basa este paradigma como respecto a los alcances que tiene el modelo de gestión de riesgos que se ha implementado a el nivel global.

Respecto a los fundamentos teóricos sobre los cuales se basa el RFPP, Walklate y Mythen (2011) destacan que este paradigma no da cuenta de manera adecuada sobre cómo los riesgos son definidos y cómo asumen distintas caras y una naturaleza diferente en cada contexto. Por el contrario, el paradigma ha estandarizando un tipo de diagnóstico de aquellos “factores objetivos” que explican las trayectorias individuales de la criminalidad. Con ello, se han sobre estimando las variables de carácter individual (psicológicas especialmente), en detrimento de aquellas condiciones de contexto (familiares, sociales y comunitarias), en la explicación del comportamiento delictual. La predicción estadística que promueve este enfoque se focaliza sobre los sujetos bajo el supuesto de que ellos siendo sometidos a determinados estímulos responderán de la manera esperada. Y es que, los diagnósticos de factores de riesgo que se realizan, la mayoría de las veces, se hacen de manera deslocalizada y a históricamente (Lupton, 1999a). Este tipo de enfoque, por tanto, no recoge las especifici-

dades culturales, sociales y locales, y asume que lo que ha funcionado en ciudades del norte debe funcionar en las ciudades del sur. Como destacan Carrión y Dammert (2009), para América Latina la criminalidad ha sido comprendida como una patología social, es decir, es manifestación de una “anomalía del orden social que debe ser corregida”. La definición de la violencia como patología, destaca el autor, homogeneiza a los territorios, y sus actores, pero no reconoce que la violencia y la criminalidad se instalan en el seno del conflicto que es propio de la ciudad neoliberal. Así, por ejemplo, la violencia estructural y la violencia política, que caracterizan la trayectoria de las urbes de la región, no son recogidas por este tipo de enfoque preventivo.

Relacionado a esta simplificación que ha hecho esta escuela objetivista, otro debate abierto refiere lo limitado que resultan muchos de los modelos explicativos (estadísticos) en los cuales se funda. Heines y Case (2008) destacan que la política basada en la evidencia constituye más bien una retórica política y no una realidad. Y es que en los mismos estudios de Sherman (1997), la evaluación de las estrategias da mayor cuenta de modelos promisorios que de modelos efectivos en materia de violencia juvenil. Por ejemplo, los autores señalan que este modelo se ha basado en un tipo de evidencia que funciona bien cuando se relacionan dos variables de manera lineal, pero que el poder explicativo baja cuando se trata de análisis multivariados, más complejos, y en los cuales todos los factores aparecen correlacionados estadísticamente. Estos autores cuestionan el modelo causal, que se encuentra detrás del paradigma, y señalan que una de sus principales debilidades radica en la sobreestimación de las variables psicológicas en detrimento de las condiciones de contexto y de las variantes socioculturales que explican la violencia juvenil.

Junto a ellos, Mahony (2009) agrega que dentro de los promotores de este modelo, en cuanto política pública, no se han escuchado las advertencias científicas que han hecho los epidemiólogos y los estudios desde la salud pública respecto a cómo operan estos factores contexto a contexto. El autor critica que ha sido más el ímpetu de los estudiosos de las políticas de justicia criminal lo que ha llevado a la expansión de este paradigma, sin considerar las limitaciones científicas que involucra integrar explicaciones rivales en cada modelo explicativo (Mahony, 2009). Además, el mismo autor agrega que una debilidad que muestran estas mediciones es no considerar los efectos neutralizadores que tienen los factores de protección en determinados casos, o bien, tampoco dar cuenta de cómo las experiencias de vida adversas de muchos jóvenes y sus familias operan

como factores de protección en contextos de vulnerabilidad estructural. De esta manera, este paradigma tiende a simplificar la compleja relación que existe entre juventud, violencia y territorios (Mahony, 2009).

Es más, este enfoque de prevención puede ser cuestionado si se considera el etiquetamiento y estigmatización que produce sobre determinados grupos o territorios que son catalogados “en riesgo”. Esto es más grave cuando se trata de la criminalidad y la violencia juvenil. Y es que este paradigma promueve la focalización de las políticas en determinados grupos que se encuentran en ‘altos niveles de riesgo’, riesgos asociados a edad, raza y domicilio, y que terminan marginalizando y estereotipando a poblaciones completas de jóvenes que viven en condiciones de desventajas socio económicas. Por tanto, bajo este paradigma siempre serán los más pobres los que tienen más probabilidad de ser delincuentes.

Lo anterior, para Lupton (1999b), radica en la pretensión objetivista bajo la cual se ha implementado el enfoque de factores de riesgo y a la estandarización que se ha hecho de las causas del delito. Las definiciones sobre riesgo que se han usado en estas mediciones son estáticas y no reflejan lo cambiante de la realidad social. Para la autora, estas definiciones responden más bien a marcos normativos y juicios de elites predominantes.

Así, el modelo de prevención del delito, tal como ha sido operacionalizado y transferido a diferentes contextos en el mundo, se ha convertido más bien en una tecnología de control social de la sociedad moderna y menos en un modelo democrático de respuesta al crimen (Garland, 2005; O Maylley y Huchkinson, 2007). En este sentido, es necesario cuestionar la racionalidad que existe detrás de la prevención del delito que se ha aplicado en el contexto neoliberal (Garland, 2005).

Por tanto, se puede sostener que el RFPP se ha instalado como un modelo de gobernanza de la criminalidad que más que construirse desde abajo (con los actores y ciudadanías locales) se ha hecho bajo la lógica *top down* que —basada en el cientificismo metodológico— exagera explicaciones positivistas sobre el comportamiento individual, en detrimento de explicaciones sociales, históricas y culturales, que dan cuenta sobre las especificidades de comunidades y territorios.

Es en este escenario en el cual surge la necesidad de pensar otro tipo de enfoque que haga de los riesgos algo más democrático (Walklate y Mythen, 2011: 110). Y es que, si bien este paradigma ha sido muy fructífero en materia de políticas públicas en el ámbito de la justicia criminal, sus alcances democráticos pueden y deben ser cuestionados. El cómo se

configura la relación entre el Estado y cómo se construyen las ciudadanías bajo este tipo de paradigma debe ser abordado (Pearce, 2013; Broudeau, 2012). Como señala Walklate y Mythen (2011), es necesario buscar ‘otras formas’ de pensar y hacer seguridad.

Criminalidad, violencia y los alcances de la prevención en las ciudades latinoamericanas

Desde fines de los años ochenta se producen una serie de cambios en las políticas de seguridad en las ciudades del sur. En urbes de África y Latinoamérica ha existido consenso político y técnico respecto a la necesidad de abordar la criminalidad y la violencia desde una perspectiva integral, que no sólo se oriente a castigar y reprimir, sino a prevenir. Es a partir del enfoque de salud que promueve la Organización Mundial de la Salud, y su perspectiva ecológica en la década de los noventa, que un encuadre preventivo se instala en agendas regionales y locales. Experiencias como la de Cali, Colombia, en los años noventa, se inspiraron en ella y en diversos contextos para desarrollar iniciativas desde el enfoque de factores de riesgo que esta perspectiva sobre la violencia promueve (Concha-Eastman y Guerrero, 1999).

Así, junto a una serie de iniciativas orientadas a reformar y mejorar los sistemas de justicia criminal (policía, justicia y cárceles), el quehacer público se ha orientado a implementar diversas estrategias de prevención social y situacional. Junto a ello, la descentralización y la incorporación de municipios y gobiernos locales en la provisión de seguridad en el nivel territorial han sido también parte del quehacer. Diversos compendios y estudios dan cuenta de la multiplicidad de experiencias de prevención en diversos niveles locales, sean estos regionales, de ciudad o municipales (Basombrío, 2012; Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos [ONU-Hábitat] y Universidad Alberto Hurtado [UAH], 2009; Abello y Angarita, 2013; Pontón y Armijos, 2009; Buffat, Marcuse, Lunecke y Vanderschueren, 2004).

Esta trayectoria ha llevado al discurso político latinoamericano a establecer que nos encontramos frente a un nuevo paradigma de hacer seguridad (Blanco y Tudela, 2012), cuya base estaría en la integralidad de las respuestas (control y prevención) y en la incorporación de múltiples actores en la provisión de ésta.

Sin embargo, y pese a que es indudable el desarrollo que existe en el ámbito, aún la criminalidad y la violencia amenazan la estabilidad demo-

crática y el desarrollo de territorios y comunidades. Es decir, tanto la violencia vinculada al crimen organizado y al narcotráfico, como los elevados niveles de criminalidad común y de violencia en la vida cotidiana, no sólo ha convertido a América Latina en la región más violenta del mundo (ONU-Hábitat, 2013), sino que han instalado el debate sobre la suficiencia y pertinencia de la prevención del delito y de las estrategias locales como respuesta a la criminalidad de la región.

Junto a ello, el mundo académico —pese a que reconoce la existencia de esta nueva forma de pensar la seguridad— cuestiona el que se pueda hablar de un cambio de paradigma. Expertos destacan que si bien el enfoque preventivo y ciudadano se ha instalado en el discurso y en el diseño de algunas estrategias, éste se trata más bien de una narrativa que no encuentra correlato en prácticas específicas y acciones concretas en materia de seguridad (Pearce, 2013). Para Saín (2013) no ha existido un cambio real, pues no se ha logrado instalar un sistema que sea democrático y que asegure la seguridad a los más pobres. Ello porque, al menos para la región latinoamericana, ha primado un pensamiento hegemónico sobre seguridad en los circuitos de poder institucional que sigue fundado en la idea del control y la represión del delito como respuesta más efectiva (Carrión *et al.*, 2009; Saín, 2013; Abello y Angarita, 2013). Esto se relaciona también con el excesivo pragmatismo electoral que ha permeado los procesos de toma de decisión en las políticas. La participación ciudadana, los derechos humanos y la democracia son conceptos que ha ido perdiendo vigencia en el quehacer político (De Lima y De Paula, 2013).

Otros estudios explican lo anterior analizando el cómo se han implementado las políticas y programas de prevención de la violencia y la criminalidad. Esto habría impedido que se consolidase en el mismo nivel que ha tenido el control y la represión. Así, por ejemplo, hay quienes refieren la falta de marcos regulatorios y jurídicos *ad hoc* para una buena gestión de éstas (Dammert, 2013), lo que se materializa, por ejemplo, en que las tareas de prevención situacional de los municipios tengan que seguir utilizando sus clásicas tareas urbanas, en desmedro de estrategias más innovadoras (Carrión *et al.*, 2009). Costa (2013), quien analiza el caso de las políticas preventivas locales en Perú, da cuenta del problema de las regulaciones y marcos jurídicos *ad hoc*, y de cómo la política de serenazos no ha logrado institucionalizarse porque es vista como competencia por la policía, entrando en disputa en muchas alcaldías. Veliz y Alda, en 2008, ya daban cuenta de cómo son finalmente los cuerpos legales y el desarrollo

institucional los que deben ser renovados en miras de obtener mejores resultados en esta materia.

También la falta de desarrollo institucional ha sido uno de los factores que explicarían el limitado alcance de la prevención. Para Gottbacher no existe un desarrollo institucional suficiente para controlar los espacios urbanos hoy amenazados por la violencia y el narco tráfico (Gottbacher, 2013). En otras ciudades, el déficit institucional se asocia a la falta de información y de evaluaciones que permitan pensar políticas preventivas pertinentes en los territorios locales (Ruiz, 2013). Otra debilidad ha sido la falta de gestión y capacidad administrativa en el nivel municipal. En un estudio en que fueron consultados 20 gobiernos locales respecto a los marcos de gestión, se reconoció como principal problema para desarrollar las estrategias preventivas, la precariedad institucional que existe ello materializado en falta de experticias de los encargados, falta de recursos humanos y económicos, alta rotación de equipos, poca estabilidad de la dependencia administrativa, entre otras. Dammert (2007) destaca que la inserción del área de seguridad en los municipios no ha seguido trayectorias sustentables.

Por otra parte, también se da cuenta de la estandarización que existe en el nivel local para diseñar e implementar programas y estrategias. Se destaca que los gobiernos locales no han logrado elaborar planes eficientes de reducción de la criminalidad puesto que han tendido a homogeneizar la idea de ciudad y de orden urbano (Pearce, 2013), incorporando a los ciudadanos de manera hegemónica y preestablecida. Ello ha impedido que se incorporen en las políticas, las particularidades históricas y culturales que la violencia asume en cada territorio. Así, por ejemplo, no se han abordado variables de carácter estructural y cultural, como la exclusión en que viven amplios sectores empobrecidos de las ciudades y el machismo imperante (Gottbacher, 2013)

Una de las falencias más destacadas se refiere a la participación ciudadana que el diseño e implementación de las estrategias de prevención contemplan. La seguridad se ha hecho 'desde arriba', desde el estado, sin involucrar realmente a vecinos y líderes sociales (Abello y Angarita, 2013). En dicho análisis, Abello destaca, sobre la experiencia de Medellín, que si bien se observan mejoras en términos de calidad de vida urbana, la política de seguridad en el nivel barrial no ha reconocido el rol que juegan los actores sociales en estos procesos. La autora señala que la política de seguridad y las estrategias preventivas ha estado demasiado enfocadas en 'bajar los indicadores', y por ello las comunidades no han

sido escuchadas de la misma forma como si lo han sido en los planes de mejoramiento urbano. La seguridad, pese al nivel local de intervención, se ha hecho ‘desde arriba’, es decir, céntricamente, sin el involucramiento activo de los mismos habitantes. Y es que, como dice Dammert, el involucramiento de la ciudadanía en materia de seguridad ha sido a lo menos confuso: “Se habla de comunidad, pero no se especifica claramente a qué tipo de comunidad se alude. En muchos países nos referimos solamente a organizaciones sociales legalmente constituidas, y que en los últimos 10 años han perdido legitimidad en los vecindarios. Muchos se han quedado afuera” (Dammert, 2007: 115). La falta de participación en estas políticas habría agudizado la desconfianza existente hacia las instituciones a cargo de la seguridad, pero también la sensación de impunidad que expresan los latinoamericanos.

Es por ello que las políticas de prevención de la violencia no han sido capaces de reconocer cómo la violencia se produce y se vive en territorios específicos. El déficit de ciudadanía ha producido que la prevención se haya aplicado de manera estandarizada, bajo una idea hegemónica de lo que es la violencia y sus causas en las comunidades, y que las intervenciones se hayan centrado en aquellos grupos e individuos que corporeizan determinadas patologías sociales y no sobre sus capacidades. En pocas palabras, la violencia ha sido simplificada a una enfermedad social, perdiendo su naturaleza territorial y situada (Carrión *et al.*, 2009).

Desde esta perspectiva, el enfoque de factores de riesgo implementado en las ciudades latinoamericanas da cuenta de un debate que comparte el análisis realizado en ciudades del norte. La falta de democracia que existe detrás de cómo se piensa y define lo riesgoso, la deslocalización y ahistoricidad de sus explicaciones, la sobrevaloración científica de los hallazgos, el etiquetamiento y estigmas que produce, y sobre todo la falta de ciudadanía en su implementación, lleva a la urgente necesidad de pensar en otro enfoque cuando pensamos y hablamos de seguridad.

Otra forma de pensar y hacer seguridad: el enfoque de resiliencia urbana para la seguridad democrática

La resiliencia es un concepto que viene de la física y que significa la capacidad de un objeto de mantener su entidad a pesar de la aplicación de una fuerza física externa. Al llevarlo al ámbito de lo urbano, la resiliencia se asocia a la capacidad de adaptación y surgimiento de las ciudades frente a los embates impuestos por los riesgos, sean estos naturales o sociales.

El uso del concepto aplicado a la ciudad refiere la capacidad mostrada por ésta para “enfrentar la adversidad y conseguir recuperarse para enfrentar el futuro” (Méndez, 2012). Es decir, la resiliencia urbana se asocia a la capacidad de reconstruirse como comunidad a partir de una ruptura, lo que implica movilizar las capacidades de transformación para generar una adaptación positiva a las nuevas condiciones que impone el entorno.

Es por ello que la resiliencia tiene tres grandes dimensiones que se consideran a la hora de evaluar su nivel en las comunidades y los territorios: el grado en el que el sistema puede absorber el shock y seguir manteniendo su constitución; el grado que el sistema es capaz de mantener su auto organización, y el grado en el que el sistema puede mejorar su reconstrucción y capacidad de adaptación.

La resiliencia urbana se ha asociado a la forma en como las ciudades han enfrentado las grandes catástrofes naturales: huracanes, terremotos, crisis sanitarias, en cuanto fenómenos eternos que ponen de manifiesto la vulnerabilidad de la ciudad y la inseguridad cotidiana con la que lidian sus habitantes.

Este enfoque de la resiliencia ha pasado de ser visto como la recuperación frente a las situaciones de adversidad, a la capacidad positiva de agencia humana para hacer frente a las situaciones adversas, lo que implica una reorganización de la forma en como la comunidad hace frente a las situaciones externas, generando un compromiso en el uso de los recursos comunitarios para generar el cambio.

De esta forma, la resiliencia encuentra diversas formas en las que es llevada a cabo dentro de la comunidad, bajo forma de resistencia, acomodación o absorción de la situación de cambio (Ruiz, 2015).

La inseguridad es un detonante claro de un comportamiento resiliente: ¿cómo reconstruir el rumbo a partir de una experiencia traumática? En contextos de alta inseguridad, de riesgos no previsible en la ciudad, la capacidad de resiliencia se vuelve un activo importante para poder reconstituirse frente a escenarios adversos. Pero, ¿de qué depende la capacidad de resiliencia?

Un primer elemento tiene que ver con la dimensión de los recursos materiales que poseen las ciudades. La capacidad de movilizar esos recursos, de realizar innovaciones o de contar con capital humano que se movilice frente a la situación de riesgo, es clave para la base material con que las ciudades pueden hacer frente a las incertidumbres del entorno.

Pero, no sólo la dimensión económica es central, también lo es la dimensión cultural: el capital cultural de una comunidad, entendida como la autoestima colectiva, la identidad cultural y el humor local son claves para generar un *milieu* común que permita movilizar las capacidades de la comunidad para hacer frente a la catástrofe. La cultura es un activo comunitario clave para la articulación y movilización de vínculos sociales que hagan frente a la situación de incertidumbre.

De ahí que la tercera dimensión relevante en la resiliencia es la del capital social, entendido no sólo desde el punto de vista de los vínculos que se articulan en la comunidad, sino desde la confianza institucional.

Desde la perspectiva del capital social, se trata de comunidades en las que se articulan vínculos y se fomenta la confianza entre grupos, lo que facilita el comportamiento resiliente, pues se desencadenan comportamientos colaborativos que fomentan una respuesta proactiva.

La confianza institucional y la valoración de las respuestas locales, que traducen los significados macro a respuestas espacialmente localizadas, también son un elemento clave para lograr un comportamiento resiliente. En este orden, la confianza en las instituciones locales es clave para articular los vínculos y el diálogo local que permita obrar como un soporte frente a la crisis.

También a nivel interpersonal el capital social es relevante en tanto provee tres elementos clave para la resiliencia: apoyo mutuo, participación social y límites a lo que se entiende por comunidad (Sherrieb, Norris y Galea, 2010).

La literatura es coincidente en que el éxito para proferir un comportamiento resiliente se encuentra, en gran medida, en el fomento de la participación y apoyo local, en el que la sociedad no opera como un agente pasivo, sino como una entidad que moviliza sus mecanismos de protección y desarrollo para hacer frente a la crisis.

En este orden, también es importante el rol de la comunidad en tanto genera eficacia colectiva (Sampson, 2012), entendida como un control social informal que poseen las comunidades sobre sus miembros. Las normas, valores y grado de organización de las comunidades locales potencian mecanismos protectores sobre sus miembros y promueven comportamientos pro sociales (Nash y Bowen, 1999).

Resiliencia y políticas de seguridad urbana

Aplicar el enfoque de la resiliencia a las políticas de seguridad de las ciudades implica enfrentar una serie de desafíos, por ejemplo, cómo lograr reconocer las capacidades que poseen las comunidades locales para hacer frente a los problemas de seguridad y temor al delito.

En contextos de alta desconfianza, de vulnerabilidad y sensación de pérdida de eficacia colectiva, rearticular los vínculos e identidades locales es el primer desafío para poder aplicar el enfoque de la resiliencia. Apelar a las identidades locales, a las fuentes de recursos y experiencias compartidas, es clave para fortalecer y movilizar las identidades comunes que actúan en el comportamiento resiliente.

Junto a ello, se hace necesario reconocer las particularidades de cada uno de los territorios, pues las políticas a gran escala, centralistas, con escaso conocimiento de la realidad territorial, no son eficaces a la hora de trabajar comportamientos resilientes. Es necesario bajar al territorio, reconocer las capacidades locales y las claves de la articulación de vínculos y recursos de las localidades para activar el comportamiento resiliente.

El gran desafío de la aplicación de una política de la resiliencia tiene que ver con cómo operar en comunidades desarticuladas, descohesionadas y donde prima el individualismo y la desconfianza.

De ahí que el rol de los gobiernos comunales y de las instituciones locales sea clave para asegurar el éxito de las políticas, al dotar de recursos humanos y económicos a las instituciones para que puedan trabajar con las comunidades y fortalecer la participación. En resumen, la confianza institucional aparece como un elemento clave en la discusión debido a que precisamente son las instituciones quienes se encargan de congregar a los vecinos para superar la situación de inseguridad.

El gran reto consiste, por tanto, en generar instancias de participación al interior de las comunidades. No basta sólo con generar instancias consultivas, por el contrario, es necesario generar instancias vinculantes que permitan influir en la toma de decisiones. En definitiva, la aplicación de una política de seguridad que fomente la resiliencia local necesita ser pensada en la casuística del territorio, en sus particularidades, fortalezas y desafíos, para así lograr movilizar a la comunidad en el compromiso por lograr establecer las condiciones necesarias para el buen vivir.

Consideraciones finales

La prevención del delito en las ciudades se encuentra en un punto de inflexión. Tanto el fundamento teórico que la sustenta como sus implicancias políticas en materia de criminalidad y violencia son cuestionados.

Si bien existen diferentes voces detractoras que desde la ciencia han criticado el bajo impacto de las estrategias de prevención de delito, sostenemos que éstas cobran menos importancia cuando se sitúa el análisis desde una perspectiva de seguridad democrática. Y es que, los alcances de la prevención de delito no refieren sólo a aquellos elementos de carácter metodológico (falta de evaluaciones), o a las críticas sobre la aplicación de las estrategias y medidas (factores institucionales, políticos, económicos), sino principalmente al déficit de ciudadanía y democracia que existe detrás del paradigma de factores de riesgo que se ha promovido y bajo el cual la prevención se ha aplicado. Las definiciones de riesgo que utiliza, el carácter deslocalizado y ahistórico de sus diagnósticos, la sobre estimación de las variables individuales y el etiquetamiento que produce sobre grupos y comunidades que son considerados “en riesgo”, han sido alguno de los argumentos que hemos dado para dar cuenta de la urgente necesidad de pensar la seguridad desde otro lugar.

Sostenemos que una salida es situar a la seguridad de las ciudades en el actual debate de la resiliencia urbana. Y es que este enfoque permitirá superar los alcances y limitaciones que hasta ahora encuentra la prevención del delito en los territorios. La resiliencia urbana permite avanzar en un ejercicio activo de la ciudadanía a través del fortalecimiento de las redes entre vecinos y la organización social. En definitiva, considerar el enfoque de la resiliencia es avanzar hacia el establecimiento de una perspectiva de cohesión social que permita generar vínculos entre vecinos.

Sin embargo, para promover esos vínculos y esa confianza se debe apelar a elementos que van más allá de la seguridad: es importante fortalecer la confianza, la identidad local y los vínculos entre vecinos, que son elementos que trascienden la seguridad misma.

El rol de los gobiernos locales debe ser preponderante para la implementación de este enfoque. Aun así, ellos tienen el importante reto de lograr articular los diferentes programas que trabajan en el nivel municipal para generar una estrategia proactiva y preventiva.

Fuentes consultadas

- Abello, A. y Angarita, P. (2013). *Nuevo pensamiento de la seguridad en América Latina. Hacia la seguridad con valor democrático*. Argentina: CLACSO.
- Basombrío, C. (Ed.). (2013). *¿A dónde vamos? Análisis de políticas de seguridad ciudadana en América Latina*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center for Scholars.
- Blanco, J. y Tudela, P. (2012). Retos de la política pública para la participación ciudadana en la coproducción de la seguridad. *Conceptos*. Recuperado de <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2010/11/conceptos-19-retos-de-la-politica-publica.pdf>
- Broudeau, J. A. (2012). Urbanity, Fear, and Political Action: Explorations of Intersections. *Emotion, Space and Society*, 4, 71-74.
- Buffat, J.P., Luneke, A., Marcuse, P. & Vanderschueren, F. (2004). *Políticas de seguridad ciudadana en Europa y América Latina. Lecciones y desafíos*. Santiago de Chile: BID/Universidad Alberto Hurtado/Ministerio de Interior de Chile.
- Carrion, F. y Dammert, M. (Coords.). (2009). *Economía política de la seguridad ciudadana*. Ecuador: FLACSO Ecuador/Municipio de Quito.
- Carrión, F., Pontón, J. y Armijos, B. (Coords.). (2009). *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*. Ecuador: FLACSO Ecuador/Municipio de Quito/Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad.
- Concha-Eastman, A y Guerrero, R. (1999). Vigilancia epidemiológica para la prevención y el control de la violencia en las ciudades. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 5(4/5), 322-331.
- Costa, G. (2013). Los serenazgos en el Perú. La municipalización de facto de la seguridad ciudadana, ¿modelo viable? En C. Basombrío (Ed.), *¿A dónde vamos? Análisis de políticas de seguridad ciudadana en América Latina* (pp.79-102). Washington, DC: Woodrow Wilson Center for Scholars.
- Crawford, A. (2008). *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*. Londres: Willan Publishing.
- Dammert, L. (2013). Chile: pasar de la narrativa a la gestión efectiva. En C. Basombrío (Coord.), *¿A dónde vamos? Análisis de políticas de seguridad ciudadana en América Latina* (pp. 129-148). Washington, DC: Woodrow Wilson Center for scholars.
- (2007). De la seguridad pública a la seguridad ciudadana. En O. Jarrín (Comp.), *Memoria del Proyecto Política Pública de Seguridad Ciudadana. Primera fase*. (pp.111-117). Ecuador: FLACSO Ecuador/Fundación Esquiuel.
- De Lima, R. y De Paula, L. (2013). Seguridad pública y reducción de crímenes violentos en Brasil: logros en gestión y cambios institucionales. En C. Basombrío (Coord.), *¿A dónde vamos? Análisis de políticas de seguridad ciudadana en América Latina* (pp. 149-168). Washington, DC: Woodrow Wilson Center for scholars.

- Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. España: Gedisa.
- Gottbacher, M. (2013). De la seguridad excluyente a la construcción de una seguridad legítima. En A. Abello y P. Angarita (Eds.), *Nuevo pensamiento de la seguridad en América Latina. Hacia la seguridad con valor democrático* (pp.1-19). Argentina: CLACSO.
- Heines, K. & Case, S. (2008). The Rhetoric and Reality of the Risk Factor Prevention Paradigm. Approach to Preventing and Reducing Youth Offending. *Youth Justice*, 8(1), 5-20.
- Hope, T. (1995). Community crime prevention. In M. Tonry & D. Farrington, *Building a Safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention (Crime and Justice: a review of research)* (vol 19, pp. 21-89). Chicago: University of Chicago Press.
- Llorente, M.V. y Guarín, S. (2013). Éxitos y leyendas de los “modelos” de seguridad ciudadana en Colombia: los casos de Bogotá y Medellín. En C. Basombrío (Coord.), *¿A dónde vamos? Análisis de políticas de seguridad ciudadana en América Latina* (pp. 169-202). Washington, DC: Woodrow Wilson Center for Scholars.
- Lupton, D. (1999a). *Risk*. Londres: Routledge Press.
- (1999b). *Risk and sociocultural theories*. Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Mahony, P. (2009). The Risk Factor Prevention Paradigm and The Causes of Youth Violence: A deceptively Useful Analysis? *Youth Justice*, 9(2), 99-114.
- Méndez, R. (2012). Ciudades y metáforas: sobre el concepto de resiliencia urbana. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 44(172), 215-231.
- Mythen, G. & Walklate, S. (Eds.) (2006). *Beyond the Risk Society: Critical Reflections on Risk and Human Security*. Londres: Open University Press.
- Nash, J. K., & Bowen, G. L. (1999). Perceived crime and informal social control in the neighborhood as a context for adolescent behavior: A risk and resilience perspective. *Social Work Research*, 23(3), 171-186.
- O'Malley, P. & Hutchinson, S. (2007). Reinventing Prevention. Why did crime prevention develop so Late? *British Journal of Criminology*. 47, 373-389.
- Pearce, J. (2013). Prólogo. Nuevo pensamiento de la seguridad en América Latina. Hacia la seguridad con valor democrático. En A. Abello y P. Angarita (Eds.), *Nuevo pensamiento de la seguridad en América Latina. Hacia la seguridad con valor democrático*. Argentina: CLACSO.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*. Recuperado de <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDHL%20Informe%20completo.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y Universidad Alberto Hurtado. (2009). *Guía para la prevención local. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Recuperado de <http://derecho.uahurtado.cl/programas/seguridad-ciudadana/publicacionesguia-para-la-prevencion-local-hacia-politicas-de-cohesion-social-y-seguridad-ciudadana/23demayo2016>
- Ruiz, J.C. (2013). Políticas dirigidas a barrios y el derecho a la seguridad: lecciones del caso chileno. En A. Abello y P. Angarita (Eds.), *Nuevo pensamiento de la seguridad en América Latina. Hacia la seguridad con valor democrático* (pp. 43-70). Argentina: CLACSO.

- Ruiz, J. I. (2015). Resiliencia comunitaria: propuesta de una escala y su relación con indicadores de violencia criminal. *Pensamiento psicológico*, 13(1), 119-135.
- Saín, M. (2013). La oscilación. Los vaivenes de la reforma del sector seguridad en la Argentina reciente. En C. Basombrío (Ed.), *¿A dónde vamos? Análisis de políticas de seguridad ciudadana en América Latina* (pp. 263-296). Washington, DC: Woodrow Wilson Center for Scholars.
- Sampson, R. (2012). *Great American City. Chicago and the Enduring Neighborhood Effect*. Chicago: Chicago University Press.
- Sherman, L. (1997). Communities and crime prevention. In *Preventing crime. What works, what doesn't work what's promising?* [versión html]. Recuperado de <https://www.ncjrs.gov/works/> 23 de mayo de 2016.
- Sherrieb, K., Norris, F. H., & Galea, S. (2010). Measuring capacities for community resilience. *Social Indicators Research*, 99(2), 227-247.
- Tilley, N. (Coord.). (2005). *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*. Washington, DC: Willan Publishing.
- Veliz, G. y Alda, E. (Coords.). (2008). *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Washington, DC: IADB.
- Walklate, S. & Mythen, G. (2011). Beyond risk theory: experiential knowledge and 'knowing otherwise'. *Criminology and criminal justice*, 11(2), 99-113.
- Welsh, B. & Farrington, D. (2012). Crime Prevention and Public Policy. In: B. Welsh & D. Farrington, (Coords.), *The Oxford Handbook of Crime Prevention*. Londres: Oxford University Press.

Participación de los ciudadanos en la prevención social de las violencias: los ciudadanos como actores esenciales en la producción de seguridad en las ciudades¹

HÉLÈNE DUPRÉ,² SERGIO GARCÍA³ Y MARÍA CECILIA JARAMILLO⁴

El fenómeno de la violencia y la criminalidad ha estado presente a lo largo de la historia a nivel mundial, sin embargo, en las últimas décadas se ha agravado la situación para ciertos continentes y países. Este es el caso de América Latina y el Caribe (ALC), ya que, a pesar de representar menos del 9% de la población mundial, registra 33% de los homicidios cometidos en el globo, convirtiéndola en la región con mayores niveles de violencia homicida. Está seguida por las dos regiones con los crecimientos demográficos más dinámicos del planeta: África, agrupando 31%, y Asia, con un 28% de los homicidios totales. Muy lejos se encuentran Europa y América del Norte, con sólo 5% y 3% del total, respectivamente, y Oceanía, que representa menos del 0.3% (Jaitman, 2015: 4). Según datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC], 2013), América alcanzaba en 2013 un promedio de 20 homicidios por cada 100 mil habitantes, más de tres veces la tasa promedio mundial que asciende a 6.2, con variaciones según las subregiones (23 homicidios por cada 100 mil habitantes en América del Sur, 25 en América Central).

A pesar de los esfuerzos desarrollados por los distintos gobiernos de la región, este panorama sigue agudizándose con incrementos sostenidos: “los niveles de homicidios en la región no sólo son altos, sino que también se observan tendencias preocupantes. Si bien en numerosas regiones (como en el África subsahariana) la tendencia de homicidios disminuye, ALC es la única región donde la violencia sigue siendo alta y ha seguido

¹ Agradecemos la revisión y comentarios del Dr. Alberto Olvera, catedrático e investigador del Instituto de Investigaciones Histórico – Sociales de la Universidad Veracruzana, así como del Mtro. Germán Díaz Urrutia, coordinador del Magister de Seguridad Ciudadana de la Universidad Alberto Hurtado.

² Consultora internacional en seguridad ciudadana en contextos urbanos y consultora para el Programa *Safer Cities* de ONU-Hábitat.

³ Director del Centro de Seguridad Urbana y Prevención S.C. (CESUP), Ciudad de México.

⁴ Consultora e investigadora en temas de políticas de seguridad y prevención del delito.

aumentando desde 2005” (Jaitman, 2015: 5). Según el reporte de Seguridad Ciudadana del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “entre 2000 y 2010 la tasa de homicidios de la región creció 11%, mientras que en la mayoría de las regiones del mundo descendió o se estabilizó” (PNUD, 2013: 6).

Por otra parte, la distribución geográfica de la violencia y del delito al interior de la región, dentro de los países, entre ciudades y barrios, no es homogénea, sino que existen importantes diferencias en las tasas de homicidios y de violencia. Tomando el caso de México, algunas ciudades del país tienen niveles de seguridad y una calidad de vida comparable con los promedios europeos, mientras otras están entre las ciudades más violentas del mundo. De acuerdo con el *Ranking* 2015 del Consejo Ciudadano Mexicano para la Seguridad Pública y Justicia Penal,⁵ 10 de las 50 ciudades más peligrosas del mundo estaban en México, y la ciudad de Acapulco, ubicada en uno de los estados más pobres de México, fue la tercer ciudad más peligrosa del mundo (con 104.16 homicidios/100 mil habitantes), después de Caracas (115.98) y de la tristemente conocida ciudad de San Pedro Sula, en Honduras, con una tasa de 171.2 homicidios por cada 100 mil habitantes (Consejo Ciudadano Mexicano para la Seguridad Pública y Justicia Penal, 2015).

Por tanto, en el panorama de inseguridad que se registra en la región no sólo se verifican incrementos delictivos importantes, distribuidos de manera heterogénea, sino también la aparición o consolidación de nuevas formas de organizaciones delictivas que están controlando grandes expansiones territoriales, en muchas ocasiones gracias a un vínculo del crimen globalizado, es decir, las organizaciones cuentan con relaciones fuera de sus límites nacionales, lo que habla de la presencia de redes internacionales que configuran nuevos escenarios criminales, esto supera los análisis y modelos de atención que venían desarrollándose en el continente.

En este contexto, el fenómeno de la criminalidad y la violencia se ha posicionado como uno de los principales problemas para los países latinoamericanos, no sólo como problema social, con impacto para los habitantes de la región, sino también a modo de problema político, puesto que afecta los niveles de gobernabilidad y la institucionalidad a cargo de atender dicha problemática.

⁵ Ranking 2015 del Consejo Ciudadano Mexicano para la Seguridad Pública y Justicia Penal, consultable en <http://www.businessinsider.com/the-50-most-violent-cities-in-the-world-2015-1>

De este modo, en un intento por identificar los factores que influyen en los niveles epidémicos de violencia en América Latina, los especialistas en el tema y sus diversas investigaciones⁶ apuntan a las tendencias estructurales de orden económico, institucional, social y cultural que han incrementado la desigualdad en la región, hasta niveles socialmente intolerables, como una de las explicaciones posibles para entender este panorama (PNUD, 2013). Según estos estudios, la violencia y la delincuencia no tienen sus raíces en la pobreza, sino en la exclusión social y la degradación de los lazos de solidaridad, confianza y participación ciudadana, afectando la capacidad de resiliencia y de movilización de las comunidades ante estas problemáticas, sobre todo considerando la concentración de varias organizaciones criminales de carácter internacional en el continente.

A consecuencia del *modus operandi* de estas organizaciones, las instituciones se corrompen y debilitan, el desarrollo económico de la ciudad declina, y la cohesión social y la confianza se desgastan, dando lugar a un ambiente de desconfianza social y de retiro de los ciudadanos de los espacios de convivencia y participación. Desafortunadamente, el abandono colectivo de la defensa de los derechos humanos (individuales y colectivos) propicia el aumento de espacios políticos y físicos (espacios públicos y barrios) de ausencia de derecho en la ciudad, caldo de cultivo para actividades delictivas. Todo lo cual afecta los niveles de gobernabilidad y de legitimidad de las instituciones. “La inseguridad ciudadana no sólo es una de las amenazas centrales de la convivencia civilizada y pacífica, sino también un desafío para la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho” (Organización de los Aestados Americanos [OEA], 2008: 11).

Finalmente, conviene destacar que los grupos poblacionales con menor grado de participación histórica (mujeres, jóvenes, niños) ven sus derechos más vulnerados, incrementando su grado de exposición a volverse víctimas o victimarios de la violencia, pero también el riesgo de vivir una doble victimización en el proceso de reparación y resarcimiento del daño sufrido (sistema judicial y carcelario). Recordemos, como lo plantea el PNUD (2013), que la tasa de homicidios de jóvenes latinoamericanos es más del doble de la tasa para toda la población, alcanzando a 70 de cada 100 mil jóvenes, y que en un día típico en América Latina 460 personas son víctimas de violencia sexual, principalmente las mujeres.

⁶ Para mayores referencias ver los postulados teóricos desarrollados por representantes de la Escuela Chicago: Sampson, Raudenbush, Grooves, Laub, etc.

La prevención social de la violencia en América Latina: desde la seguridad pública hasta la seguridad ciudadana

Frente a la violencia, y sus consecuencias sociales e individuales, los gobiernos latinoamericanos han transitado por distintos enfoques, desde los más represivos, centrados en las estrategias de disuasión y el control de sus manifestaciones, generalmente con deplorables afectaciones a los derechos humanos, hasta enfoques preventivos con cierto grado de participación ciudadana, abordando la violencia y la delincuencia desde sus diferentes causas.

El modelo predominante ha sido el de la seguridad pública, cuyos objetivos buscan mantener la paz y el orden público a partir del cumplimiento de las normas y leyes, mismas que son veladas por las instituciones del sistema penal, a través de la vigilancia, persecución y penalización de aquellos que no cumplen dichas leyes. De este modo, instituciones como los juzgados, ministerios públicos, policías y entidades carcelarias cuentan con el monopolio “exclusivo” y legítimo de la coacción y la fuerza física para cumplir con dichas funciones. Así, este enfoque ha centrado sus políticas en el control del fenómeno delictivo responsabilizando exclusivamente al Estado de su abordaje. Las principales medidas que han sido desarrolladas van en la línea de la generación de reformas legales para las penas; reformas de los sistemas policíacos para que sean más efectivos en la represión y disuasión del delito, todo ello con el fin de inhibir las conductas antisociales y mejorar los sistemas penitenciarios para que puedan ser efectivos en su tarea de efectuar los castigos de aquellos que no alcanzaron a ser disuadidos por las otras instituciones del sistema (Basombrío, 2010).

Sin embargo, el énfasis en la seguridad pública y el monopolio del Estado para controlar la vida social y urbana se han visto cuestionado por los escasos niveles de efectividad para responder a estas problemáticas (dado los incrementos en los niveles delictivos y de violencia), principalmente porque su lógica de actuación pone el énfasis, por ejemplo, en tener una mayor cantidad de policías, mejor armamento e incrementar el número de encarcelados, con la consecuente saturación del sistema de justicia y la sobrepoblación de las cárceles, sin tratar los temas de reinserción de éstos, ni menos atender las causas que están incrementado el fenómeno delictivo. El modelo es caro e ineficiente y no responde a la complejidad del problema criminal.

A diferencia de la seguridad pública, que moviliza las fuerzas del gobierno local o nacional para mantener el orden público desde el control y la disuasión, la seguridad ciudadana es una corriente que prioriza la prevención de la violencia enraizada en el continente Latinoamericano,⁷ es decir, se centra en atender la multicausalidad de la violencia y la delincuencia, así como sus manifestaciones. Parte del principio de que la seguridad es un derecho de todos y todas, inseparable de y condición para el ejercicio de los derechos humanos, que se ejerce en un contexto local y privilegia las repuestas diseñadas desde el mismo nivel y con la participación de los ciudadanos.

Aunque el término haya recibido diversas acepciones, según el ámbito de estudio del que proceda, para efectos del presente capítulo asumiremos la visión enunciada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, según la cual “la seguridad ciudadana consiste en la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna” (PNUD, 2013: 5). Esta definición está en línea con la concepción de la seguridad como condicionante del desarrollo humano de las personas o “seguridad humana”, como se refiere en el continente asiático.

En otras palabras, plantea que la seguridad es un bien público centrado en los sujetos, en sus libertades y derechos, manifestando que la construcción de ésta es una tarea que involucra a múltiples actores, y no sólo a los del sistema de justicia penal. Bajo esta idea, se hace necesaria la participación de todos los actores de la vida social como corresponsables en la construcción de comunidades seguras, para lo cual se considera fundamental coordinar las experiencias y acciones desarrolladas entre gobierno y sociedad civil para lograr potenciar cada iniciativa. Esta coproducción reúne tanto al sector privado como al sector público, dando centralidad a las autoridades locales para que asuman el liderazgo en la animación y continuidad de esta asociación (Marcus, 1997).

Por ello, este enfoque tiene un fuerte componente de gobernanza democrática, ya que reconoce “un nuevo modo de gobernar, conforme al cual en la formulación y aplicación de políticas públicas no sólo participan las autoridades estatales, sino también las organizaciones privadas y la ciudadanía” (Mayntz, 2001: 8). Es un cambio en el proceso de enten-

⁷ En América Latina se ha escrito principalmente sobre el modelo de seguridad ciudadana, en Europa y Estados Unidos se ha desarrollado fundamentalmente el modelo de seguridad humana, y en Asia y África el de seguridad urbana.

der la forma de gobernar, es decir, desde las autoridades y la burocracia a una nueva visión bajo la clara convicción y práctica de integrar no sólo las entidades gubernamentales, sino también el sector privado, los actores sociales y las propias redes ciudadanas. A su vez, plantea que “el fortalecimiento de la seguridad ciudadana depende de la construcción de instituciones y formas de convivencia democráticas que permitan proteger de manera efectiva, sostenible y con apego a los derechos humanos la integridad física y material de las personas” (PNUD, 2013: 6).

En este sentido, la seguridad ciudadana no debe entenderse centrada sólo en la atención y control de los niveles de criminalidad y violencia, sino como un enfoque que pretende contribuir a mejorar los niveles de calidad de vida de la población. Por tanto, debe ser comprendida y desarrollada a través de estrategias integrales que potencien las diversas políticas públicas, incluyendo no sólo las centradas en la reducción delictiva, sino la prevención del delito y la violencia a partir del fortalecimiento comunitario, las reformas a los sistemas de justicia —para mejorar su accesibilidad y eficacia—, así como la atención del sistema carcelario para reducir los niveles de hacinamiento y fortalecer los objetivos de reinserción social de los detenidos (PNUD, 2013). También se espera que estas políticas logren tener coordinación con otras políticas sectoriales para potencializar sus impactos, tales como las políticas urbanas (para que reduzcan los niveles de segregación de las comunidades), las políticas de salud (orientadas a reducir los factores de riesgo y mejorar la atención a víctimas de violencia), las políticas de empleo, para reducir los niveles de precariedad y desempleo, y finalmente “las políticas educativas para que fomenten valores de convivencia pacífica, el respeto a la ley, la tolerancia y en la construcción de cohesión social” (PNUD, 2013: 6).

Participación ciudadana y coproducción de la seguridad

En este orden, es importante analizar el papel de la sociedad civil organizada en la coproducción de las condiciones de seguridad, bienestar y cohesión social aceptables para todas y todos, ya que para poder alcanzarlas se requieren modificaciones al entramado jurídico y político.

La coproducción requiere, consecuentemente, que todas las instituciones y actores involucrados se consideren no sólo corresponsables de las soluciones a los problemas, sino también como elementos constitutivos de los problemas mismos. Lo que implica la abertura a modificaciones organizativas y,

sobre todo, a cambios de mentalidades al interior de las instituciones para enfrentar los problemas (Ruiz y Vanderschueren, 2007: 20).

El problema que se enfrenta en algunos países, sobre todo en aquellos que tienen o han tenido sistemas políticos autoritarios, es la ausencia o limitada participación de la sociedad en el ámbito de lo público. Es importante señalar que la sociedad civil está compuesta por una amplia gama de actores, tales como movimientos sociales, instituciones y organizaciones, formales e informales, que constituyen un sector heterogéneo, contradictorio en intereses y que tiene entre sus funciones principales ser contrapeso a los excesos del mercado y del estado, sin olvidar defender y ampliar los derechos humanos. Ahora bien, en la actualidad la sociedad civil perfila y promueve una participación ciudadana que va más allá de la defensa y ejercicio de los derechos civiles y políticos, es decir, reivindica el derecho a la intervención en lo público.

En este sentido, el espacio público se constituye en la arena donde los ciudadanos y sus organizaciones se interrelacionan con el poder político y económico para debatir, deliberar, plantear demandas y procesar acuerdos (Olvera, 1999). Estas acciones se dirigen, principalmente, a transformar las instituciones para hacerlas más transparentes, eficaces y responder a las problemáticas, demandas y exigencias ciudadanas.

Así, en lo que respecta al ámbito de la seguridad, la participación ciudadana no sólo puede y debe aportar en la identificación y caracterización de las problemáticas que vivencian en sus contextos, sino también para definir, de manera conjunta, estrategias que sirvan para atender estas complejas situaciones, acordes a sus necesidades e intereses, y bajo el respeto de los derechos humanos, a la par que se vigila y controla el accionar gubernamental.

En lo que respecta a las políticas de prevención de la violencia y la criminalidad, la corresponsabilidad de la seguridad en el nivel local es crucial, puesto que potencia los resultados que pueden ser alcanzados con estas acciones. De este modo, se reconoce como prioritaria la participación de la ciudadanía al establecer diagnósticos más precisos que permitan identificar los factores detonantes de la violencia y la delincuencia, en cuanto problemáticas más cercanas a los ciudadanos; a su vez, diseñar y participar en las estrategias definidas para dar respuesta a los problemas del territorio; conformar organizaciones volcadas a entender y reflexionar sobre la seguridad de los territorios y las formas de construir comunidades más seguras; monitorear los programas de prevención y de contención del

crimen, ejerciendo acciones de controlaría social, así como establecer los observatorios para monitorear políticas públicas, entre otras.

En materia policial, las propuestas de participación ciudadana y corresponsabilidad se dirigen particularmente al establecimiento de auditorías ciudadanas, la certificación policial ciudadana, el diseño de campañas contra la tortura, la erradicación de la brutalidad policial, unidades de atención a la violencia de género o la creación de unidades de policía de barrio, orientadas a desarrollar acciones de proximidad policial hacia la comunidad, entre otras.

Para que la coproducción de la seguridad opere, se requiere de condiciones que permitan su desarrollo, situación que para algunos contextos nacionales o locales puede parecer excepcional, pero que debe ser atendida no sólo para asegurar la viabilidad de estos procesos conjuntos, sino porque en sí son problemas sociales que afectan directamente la calidad de vida y el bienestar de las comunidades. Entre este tipo de problemáticas que dificultan la participación ciudadana se pueden señalar:

- La existencia de desigualdades sociales, con altos niveles de pobreza, que dificultan la movilización ciudadana para la coproducción de la seguridad.
- La falta de políticas urbanas redistributivas que contrarresten los intereses privatizantes de los espacios públicos, y que impiden el diseño de una planeación que permita considerar la integración urbana de los barrios críticos y vulnerables; sistemas de transporte seguros e incluyentes; vivienda digna (autoconstruida y vivienda social); evaluación participativa de las políticas públicas, y rendición de cuentas.
- Un sistema de justicia que fomenta la impunidad derivada de la corrupción, lo que limita la justicia sólo a aquellos sectores y clases sociales pudientes, y la margina para los sectores vulnerables y pobres.
- Escaso capital social que propicia la fragmentación social y produce desconfianza, tanto interpersonal como hacia las instituciones, con pérdida de cohesión y dificultades para que las personas se organicen y movilicen por sus territorios y comunidades.

- Escasa organización de la sociedad civil, especialmente de los sectores vulnerables, quienes tienen menos oportunidades y condiciones para organizarse (falta de tiempo, recursos materiales, financieros, liderazgo), por lo que la sociedad civil organizada es integrada principalmente por representantes de la clase media y alta, lo que impone una agenda pública que refleja las necesidades de los grupos más poderosos (grupos antisequestro, más fuerza policial, no prevención).
- Falta de interés de los gobernantes locales y regionales. Al menos en México, pero también en otros países, los gobiernos locales son de corta duración, carecen de servicio civil de carrera, se identifica ausencia de incentivos para desarrollar políticas de largo plazo, las fuerzas policíacas locales son muy débiles y con pocos niveles de profesionalización, en ocasiones con presencia de actos de corrupción entre sus funcionarios, y cuestionados políticamente por identificar prácticas clientelares y corruptas en el ejercicio de sus administraciones, como por ejemplo la repartición de poder entre los grupos de interés que apoyaron sus campañas (incluido el crimen organizado).
- Los programas del gobierno federal cuentan con escasos mecanismos de control, supervisión y acompañamiento, por lo que se facilita el uso discrecional de los recursos por parte de los gobernantes locales.

Para construir comunidades más integradas, cohesionadas y seguras, se requiere atender estas problemáticas, tanto porque afectan la calidad de vida de sus habitantes como porque ponen en riesgo la gobernabilidad democrática del país.

Asimismo, la coproducción de seguridad requiere de contextos que aseguren a la sociedad civil que su participación no será utilizada, manipulada ni puesta en peligro por hacer efectivo su derecho a la ciudad y a la participación como actor social que busca promover cambios para la mejora de su comunidad.

Para que una sociedad civil local pueda representar los intereses de los sectores vulnerables hay que promover y fortalecer su organización. Esto implica respeto a los ciudadanos, conocimiento de sus problemas, y resistencia a las tentaciones clientelistas y corporativistas.

Participación ciudadana para una ciudad segura

En un contexto democrático, y aún no tan democrático, la participación ciudadana debe orientarse a defender y ampliar los derechos humanos que permitan que la ciudad sea el espacio del ejercicio de las libertades individuales y colectivas, donde se generen dinámicas que reviertan exclusiones, desigualdades y exista la supremacía de la solidaridad y la tolerancia como valores ciudadanos (Borja, 2013).

Los derechos humanos de primera y segunda generación, de titularidad individual, se ven ahora completados por derechos reivindicados, de manera colectiva, por ciudadanos que enfrentan diariamente los problemas comunes contra los cuales se deciden movilizar.

La reivindicación del derecho a la ciudad se escucha de manera cada vez más vehemente desde que amplios sectores de la población han perdido la posibilidad de vivir dignamente en ella, pues se han visto expuestos a condiciones de exclusión física, económica y social, o desde una perspectiva de participación ciudadana, a partir de que se han visto progresivamente despojados de su derecho de participación en las decisiones que afectan sus vidas en el presente y el futuro urbano.

Henri Lefebvre (1972) fue el primero en denunciar los efectos de la urbanización capitalista, es decir, la pérdida del derecho de los ciudadanos para definir la ciudad en la que quieren vivir. La ciudad moderna, cuyo modelo de desarrollo urbano se apega a las reglas del mercado, materializa en el territorio estrategias de maximización de ventajas comparativas, concentrando las actividades económicas e industriales en ciertos polos de la ciudad, conectadas a otras áreas de vivienda y esparcimiento, y dejando al margen de la ciudad amplios espacios no desarrollados, no conectados, olvidados. En América Latina el modelo de ciudad segregada es más que conocido, pues junto con altos índices de desigualdad, reproduce y amplifica el distanciamiento entre los diferentes sectores geográficos y sociales de la ciudad.

En este contexto, los ciudadanos olvidados de la dinámica de reproducción de la ciudad capitalista tienen que enfrentarse a las potentes fuerzas del mercado (propietarios del suelo y los promotores inmobiliarios entre otros) y levantarse para hacer valer sus necesidades no solamente económicas, también sociales, culturales y de identidad colectiva. El derecho a la ciudad es el derecho a la centralidad, a no ser marginalizado, excluido. Es el derecho a ponerse de acuerdo entre todos sobre la ciudad deseada, como espacio de vida y de acción colectiva.

Por ello, el derecho a la ciudad involucra el ejercicio colectivo de los derechos políticos, sociales, económicos y culturales de todas y todos, en el contexto de la ciudad moderna, para orientar las acciones colectivas y el diseño de políticas públicas que contribuyan a configurar una visión de la ciudad orientada al bienestar cotidiano de sus habitantes. De ahí que los movimientos urbanos y las organizaciones de la sociedad civil hayan puesto en el centro del debate el derecho a una ciudad segura.

Para fomentar la participación ciudadana en la definición de nuestras ciudades, se requieren profundos cambios en los mecanismos de democracia local. Por ello, se habla de la gobernanza local de la seguridad, la cual no solamente involucra al gobierno local y la ciudadanía, sino a los diferentes estratos de población y sus intereses particulares y a veces opuestos (jóvenes, mujeres, niños, adultos mayores), a los habitantes de los diferentes sectores geográficos que componen la ciudad (espacios excluidos-incluidos), a los representantes de los actores económicos (la empresa, la industria), culturales y políticos locales, en un amplio consenso sobre el rumbo del espacio ciudadano.

En la construcción de los mecanismos de participación necesarios, Jordi Borja identifica factores favorables para profundizar la democracia directa a nivel local:

- La proximidad a la gestión de la población
- La mayor capacidad de integrar las políticas públicas
- La representatividad inmediata y directa de los gobiernos locales
- La cultura cívica que considera iguales a todos los ciudadanos (Borja, 2013: 47).

Tras 20 años de experiencia del Programa Ciudades más Seguras de ONUHábitat se han identificado algunas condiciones de éxito para políticas eficaces de prevención de la violencia a nivel de una ciudad: la existencia de coaliciones multiactor, los frentes de ciudadanos, los foros y espacios de discusión institucionales o no formales, que deben de estar apoyados por un liderazgo efectivo de la autoridad municipal, con el apoyo de un equipo técnico de prevención y los recursos necesarios para responder a las exigencias ciudadanas (Centro de Seguridad Urbana y Prevención [Cesup], 2014).

Sin embargo, estas características no necesariamente están presentes en las ciudades y mucho menos son fáciles de conseguir, quedan entonces muchos desafíos para impulsar una participación ciudadana

que permita efectivamente alcanzar y hacer efectivos los derechos a la ciudad, así como poder construir, de manera conjunta, comunidades más cohesionadas y seguras.

Los límites y desafíos de la participación ciudadana para una efectiva coproducción de la seguridad

Ahora bien, alcanzar niveles reales de gobernanza, fundamentados en la participación ciudadana y de diversos actores sociales en las acciones públicas, no es tarea fácil, pues existen diversas limitaciones que dificultan estos procesos democráticos, con participación activa y directa, no sólo en lo que respecta a la coproducción de la seguridad, sino en las diversas esferas de la vida pública. Estos obstáculos no sólo emanan desde los gobiernos, sino desde la propia ciudadanía y de los contextos enfrentados por ellos.

A pesar de estas situaciones, es innegable que el continente cuenta con una serie de experiencias exitosas en cuanto a programas de seguridad ciudadana que ponen énfasis en la prevención con activa participación ciudadana. Algunas ciudades brasileñas, chilenas, colombianas y mexicanas han sido destacadas por las gestiones que tanto sus gobiernos locales como las organizaciones de la sociedad civil desarrollaron para mejorar los niveles de seguridad y la calidad de vida de los habitantes. Pero, ha de reconocerse que estas experiencias son las menos y que las dificultades políticas, sociales y burocráticas están mayormente presentes en nuestros contextos, lo que ha impedido que sea una tendencia masiva y que sólo queden como buenas prácticas o experiencias modelos.

Una de las primeras situaciones que impide la generación de modelos participativos en la coproducción de la seguridad se refiere al modelo de seguridad asumido por la gestión, es decir, si en la administración local prevalece la idea de que sólo el sistema penal, y en particular la policía, puede prevenir, vigilar y garantizar la seguridad de los habitantes, difícilmente se podrán desarrollar procesos con participación ciudadana.

Bajo estos modelos no se requiere la participación de otros actores, los propios gobiernos locales se ven restringidos a promover la labor policial sin integrar en sus políticas de seguridad la prevención social, definida como la atención de las causas y factores de riesgo que incrementan la probabilidad de los actos violentos o delictivos. Por tanto, establecer modelos de seguridad ciudadana donde la coproducción de seguridad es tarea de todos, desde diferentes funciones y escalas de participación,

y donde el gobierno local y la ciudadanía se transforman en actores fundamentales en el desarrollo de las estrategias de prevención, de manera complementaria a las acciones policiales, es la base de este enfoque.

La inexistencia de voluntad política para incluir la voz popular, es decir, de escuchar y orientar las acciones públicas en conjunto con lo que la ciudadanía demanda y necesita, es una limitación clara que se enfrenta actualmente. Si bien discursivamente existe una exaltación de la necesidad de desarrollar procesos participativos, promovidos desde lo gubernamental, en la práctica la toma de decisiones y las políticas públicas suelen ser definidas de manera vertical, desde las autoridades gubernamentales, los actores políticos y técnicos de las administraciones, o lo que es lo mismo, con escasos niveles de participación de la comunidad. Por tanto, la participación no deja de ser un mero aspecto discursivo de las políticas, pues no se concretiza en mecanismos reales y efectivos de involucramiento de las comunidades.

Cabe señalar que en ocasiones no sólo existe una ausencia de estos mecanismos participativos, sino abiertamente un rechazo o resistencia por parte de los propios gobiernos locales, generalmente, a través de discursos que resaltan la complejidad y lentitud que las actividades de participación ciudadana le confieren a las acciones gubernamentales. De ahí la justificación para optar por decisiones verticales, emanadas desde las autoridades, que propugnan la agilidad de los trámites administrativos, pero con escasos niveles de apropiación y reconocimiento por parte de la comunidad. Sin embargo, se puede reconocer que lo que caracteriza a estos gobiernos, críticos a la participación, son administraciones opacas, con escasos niveles de transparencia y rendición de cuentas, y que en materia de seguridad presentan desconocimiento e incredulidad respecto a las estrategias de prevención social, enfatizando que la seguridad es una labor policial y no ciudadana, por lo que se reconoce la presencia de los viejos modelos de seguridad pública centrados en la idea de vigilar y castigar.

Los niveles de corrupción y la opacidad de las instituciones, así como los escasos mecanismos de participación generados desde los gobiernos, también se transforman en una limitante para que la sociedad civil se involucre en los procesos gubernamentales y en las políticas públicas, puesto que existe desconfianza y rechazo al actuar de estas instituciones y sus autoridades, lo que impide, por ende, la generación de acción pública efectiva con empoderamiento y participación de los ciudadanos.

Algunos problemas en la participación responden directamente a los procesos estructurantes generados por el sistema actual, ya que, por ejemplo, se promueve la individualización por sobre lo colectivo, disminuyendo la apropiación del espacio público e incentivando un encierro en el mundo privado, con el consecuente aislamiento de la esfera pública; la desconfianza arraigada entre los habitantes, promovida, principalmente, por la industria de la seguridad, y el miedo que instala la diferenciación del otro como posible enemigo; la apatía política y la escasa legitimidad de los procesos participativos, puesto se reconoce la corrupción gubernamental y la instrumentalización de la ciudadanía, por ende, se desmotiva la organización social y el vínculo con los gobiernos, incluso para ejercer críticas y demandas.

En esta línea, se reconocen intentos de superar estas situaciones, y se reconocen movimientos sociales que resisten y generan alternativas de organización y demandas para posicionar cuestionamientos al sistema y al accionar gubernamental, con la intención de ganar espacios de reivindicación y construcción de propuestas que terminan siendo reconocidas y aceptadas en las agendas del gobierno. Sin embargo, estas reivindicaciones son escasas, por lo que se reconoce aún una limitante, propia de los actores y de las organizaciones de la sociedad civil, para relacionar lo micro con lo macro, sobre todo atendiendo las dinámicas urbanas y proponiendo proyectos a escala ciudad, con vistas a ejercer un derecho a la ciudad que permita superar la fragmentación, la pobreza y la desigualdad social.

Otra limitante hacia la participación de la ciudadanía y la sociedad civil está asociada a ciertas características de su contexto, particularmente al control territorial que alcanza el crimen organizado en los sectores donde está presente, ejerciendo en muchos casos incluso un dominio de la actividad económica y política, situación que deja al gobierno local y a la sociedad civil con pocas opciones para enfrentar esta situación. Este contexto dificulta enormemente el desarrollo de programas y acciones con mecanismos de participación y base territorial, debido a los graves peligros que implica la inseguridad y los actos violentos que ejercen estos grupos criminales ante la población, y en ocasiones ante la complacencia de autoridades y funcionarios gubernamentales de diversos niveles.

En síntesis, la generación de mecanismos de participación, continuos y genuinos, que trasciendan la idea de incluir a la población en eventos puntuales es uno de los principales desafíos que debe resolver la gestión pública. Estos mecanismos participativos pueden surgir desde la institu-

cionalidad o responder a demandas ciudadanas para institucionalizar estos espacios y promover la participación activa de la comunidad; el fin es alcanzar acciones públicas efectivas y no sólo políticas gubernamentales emanadas desde los órdenes de gobierno.

Por otro lado, armar coaliciones, construir espacios de deliberación, desarrollar propuestas viables técnica y socialmente, establecer mecanismos formales e informales de participación, así como incidir en las políticas públicas, para atacar los factores y causas que generan las violencias sociales y el delito, son algunos de los desafíos que debe enfrentar la sociedad civil. Como se ha planteado en este capítulo, la sociedad civil sólo podrá desplegar toda su potencialidad si está en sintonía con un gobierno que la vea como parte fundamental de la gobernabilidad democrática y como un actor clave para la prevención y contención de la violencia.

Finalmente, un desafío de carácter más estructural es poder contemplar la participación ciudadana no sólo como elemento fundamental para la prevención de la violencia y el delito, sino como parte de un contexto de construcción o consolidación de la democracia, y de esta forma no aislar este proceso de las transformaciones sociales y políticas tendientes a fortalecer a las instituciones protectoras de derechos, y la ampliación de los espacios y la calidad de la participación. Este desafío se presenta cuando existen dificultades para alcanzar una ciudadanía integral en contextos de desencanto y de frustración ciudadana por las democracias realmente existentes (Olvera, 2010). Por todo lo anterior, es imperativo establecer verdaderos procesos de vigilancia, monitoreo y exigencia de rendición de cuentas, el establecimiento de espacios de participación ciudadana efectivos, la transformación de los sistemas de justicia para que sean más transparentes y exista una igualdad jurídica, y un respeto irrestricto a los derechos humanos.

La atención de estas limitaciones se posiciona entonces como el principal desafío que debe ser atendido para conseguir la instalación de procesos reales que involucren a los ciudadanos en la esfera pública, particularmente en lo que refiere a la coproducción de la seguridad. Es decir, aspectos a tratar por los diversos actores sociales y gubernamentales para alcanzar los objetivos de mejorar la calidad de vida de los habitantes, gracias a la construcción de comunidades participativas, cohesionadas y más seguras.

Fuentes consultadas

- Basombrío, C. (2010). *¿Qué hemos hechos? Reflexiones sobre respuestas y políticas públicas frente al incremento de la violencia delincinencial en América Latina*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Borja, J. (2013). *Revolución Urbana y Derechos Ciudadanos*. España: Alianza Editorial.
- Centro de Seguridad Urbana y Prevención. (2014). *Hacia una cultura de la prevención: guía para la intervención local*. Ciudad de México: Centro de Seguridad Urbana para la Prevención.
- Chávez, J. del C. y Quintana, L. (2001). *La participación social en la ciudad de México: una redimensión para delegaciones políticas y municipios*. Ciudad de México: Plaza y Valdés Editores.
- Jaitman, L. (2015). *Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: BID.
- Lefebvre, H. (1972). *Espacio y Política*. Barcelona, España: Editorial Península.
- Marcus, M. (1997). El delito y los modos de regulación de los conflictos urbanos. En E. Carranza (Coord.), *Delitos y seguridad de los habitantes*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (21), 7-22.
- Miraglia, P. (2011). Reporte 2010 sobre prevención del crimen y seguridad ciudadanas: tendencias y perspectivas. En *Foro Internacional 2011 Pensar el futuro: la prevención que México necesita*. Recuperado de https://efus.eu/files/2011/02/PROGRAMA_FINAL.pdf
- Olvera, A. (2010). Introducción. Instituciones garantes de derechos y espacios de participación ciudadana en una transición frustrada. En A. Olvera, *La Democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México* (pp. 13-56). Ciudad de México: Publicaciones Casa Chata/CIESAS-Universidad Veracruzana.
- (1999). Apuntes sobre la esfera pública como concepto sociológico. *Meta-política*, 3(9), 69-78.
- Organización de los Estados Americanos. (2008). *La seguridad pública en las Américas: retos y oportunidades*. Washington, DC: Secretaria General. Organización de los Estados Americanos.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). *Resumen. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York, NY: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (2009). *Guía para la Prevención Local. Hacia Políticas de Cohesión Social y Seguridad Ciudadana*. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.
- Ruiz, J. C. y Vanderschueren, F. (2007). Base conceptual de la seguridad. En R. Arnaud y Martin, L. (Eds.), *Consolidación de los Gobiernos locales en seguridad ciu-*

dadana: formación y prácticas (pp.10-21). Florencia, Italia: URB-AL y Regione Toscana.

Selmini, R. (2009). La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo. *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (6), 41-57.

United Nations Office on Drugs and Crime. (2013). *Global Study on Homicide*. Viena, Austria: United Nations Publication.

Seguridad híbrida en contextos urbanos y sus repercusiones sobre la gobernanza

AGNESE MACALUSO¹

Resumen

Este capítulo discute el surgimiento de sistemas de seguridad híbridos en contextos urbanos. En particular, se examina cómo la urbanización ha creado condiciones favorables para el desarrollo de órdenes políticos híbridos y que actores no-estatales extiendan su control sobre la provisión de servicios esenciales.

Es decir, mientras que los proveedores de seguridad estatal han perdido efectividad y legitimidad de manera progresiva ante los ojos de sus ciudadanos, una pluralidad de actores tradicionales y recién llegados, incluidos grupos religiosos, negocios, pandillas y milicias populares, han surgido para reemplazar, complementar o competir con el Estado. La pluralidad de los proveedores de seguridad y la complejidad y sensibilidad contextual de las formaciones de seguridad híbrida sugieren que no hay ningún modelo que promueva un sistema más integrado. El texto argumenta que para mantener la autoridad y recuperar legitimidad, las instituciones estatales necesitan aceptar que la provisión de seguridad no es más su prerrogativa. En otros términos, participar con formaciones y redes no-estatales no sólo es imperativo, sino instrumental para los intereses del Estado. En particular, las iniciativas y formaciones comunitarias que buscan completar más que competir con el Estado deben ser alentadas. En este proceso, las instituciones municipales deben involucrarse en primera instancia como coordinadoras y guardianas de un sistema de seguridad híbrido, en el que el conocimiento y las redes locales sean usados a su máxima capacidad para proveer información y diseñar políticas y arreglos de seguridad.

¹ Consultora en *Regions and Cities Development* en Ecorys, Países Bajos.

Seguridad híbrida en contextos urbanos y sus repercusiones en la gobernanza

Hay al menos tres tendencias que han marcado la evolución de la provisión de seguridad a lo largo de las últimas dos décadas. La primera, según se indicó, es la adopción de la seguridad humana como principio rector de la conducta internacional, noción de seguridad con el tradicional enfoque centrado en el Estado, que ve al mismo como sujeto y objeto de la seguridad, siendo crecientemente reemplazado por un enfoque sobre grupos e individuos (United Nations General Assembly, 2012; United Nations Human Security Unit, 2014). De acuerdo con Luckham y Kirk (2012) una nueva forma de entender a la seguridad ha aparecido; en ésta la seguridad es tanto “la creación y mantenimiento de órdenes sociales autoritativos que incluyen, pero no se limitan, a aquellos que llamamos estados, como el derecho básico de aquellos que se supone deben ser protegidos por estos órdenes sociales” (2013: 339).

La segunda, en décadas recientes se ha observado el surgimiento de órdenes políticos híbridos, sistemas sociales complejos caracterizados por la existencia de múltiples proveedores no-estatales de seguridad, bienestar y representación, que están frecuentemente interrelacionados y se complementan unos a otros (Boege, Brown, Clements y Nolan, 2008). En estos contextos, los actores estatales tradicionales han perdido parte de su poder y control sobre la provisión de bienes y servicios clave. Es emblemático que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en un reporte sobre la legitimidad de los Estados en situaciones frágiles, reconoció que la mayoría de los Estados en el sur global (*Global South*) son “órdenes políticos híbridos”, donde las instituciones formales son sólo los proveedores de servicios esenciales y el resto son actores y sistemas no-estatales (OCDE, 2010: 8). Estos arreglos de gobernanza han tenido un impacto negativo en la legitimidad de las instituciones tradicionales del Estado, ya que la legitimidad puede ser descrita como el reconocimiento y aceptación, por parte del pueblo, de la validez de las reglas de su sistema político y las decisiones de sus gobernantes (Aragon, 2008).

Finalmente, en parte y como resultado de la urbanización, han aparecido en los contextos urbanos sistemas híbridos de gobernanza. Dichos sistemas con frecuencia representan una solución para la insuficiencia e incapacidad del Estado como proveedor único de seguridad (Maninger, 2000). Este trabajo prestará especial atención a esta dimensión, en otras

palabras, explorará cómo las particularidades sociales e institucionales de las ciudades han creado un terreno fértil para la aparición de diversos proveedores de seguridad.

Las tres tendencias presentadas están vinculadas, por supuesto. Por ejemplo, el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (United Nations Trust Fund for Human Security, 2015) reconoce que en contextos urbanos, la definición de seguridad humana, que engloba los procesos basados en la participación, impulsa a las diversas áreas interesadas, lo cual fomenta el diálogo entre los gobiernos y sus ciudadanos, permitiendo mejorar el nivel de confianza y un mayor compromiso cívico. Sin embargo, como lo hicieron notar Luckham y Kirk (2012), estos nuevos acercamientos a la seguridad y gobernanza continúan ignorando las relaciones de seguridad con el poder político, lo que en órdenes políticos híbridos claramente es fácil de impugnar. La provisión de seguridad y la autoridad política siempre están vinculadas y no es posible, por lo tanto, explorar la provisión de seguridad si un orden político más amplio no es tomado en cuenta. ¿Quién ejerce la autoridad para proveer seguridad y para quién? ¿Es una autoridad legítima? ¿Es la autoridad capaz de adaptarse a las cambiantes dinámicas locales? Además, son aún limitados tanto el entendimiento de cómo estos proveedores tradicionales y emergentes pueden incorporarse en las dinámicas de poder existentes, y de cómo actores en competencia pueden llegar a ser integrados en un nuevo sistema de gobernanza, asumiendo que esto sería un resultado deseado.

El capítulo considerará cómo estas redes híbridas de seguridad, en donde una variedad de proveedores de seguridad estatales y no-estatales coexisten e interactúan, se han fusionado en contextos urbanos. Presentando ejemplos de diversas áreas geográficas, se discutirá por qué la provisión tradicional de seguridad por el Estado se ha vuelto inadecuada y se presentarán diferentes escenarios en los que proveedores no-estatales complementan, reemplazan o compiten con el Estado. El análisis de la literatura reciente, y de las experiencias concretas de diversas ciudades, mostrará que la pluralidad de actores y formaciones, englobadas bajo la etiqueta *no-estatal*, así como la complejidad de las interacciones sociales en las ciudades contemporáneas, demandan la reconsideración de la gobernanza y de los acuerdos de seguridad por parte de las instituciones del Estado. La parte final del artículo discute cómo la necesidad de participar constructivamente con los proveedores no-estatales de seguridad requiere que más autonomía y poder de toma de decisiones sea transferido a instituciones municipales. Éstas, a cambio, deben promover y apo-

yar activamente la creación de redes de seguridad híbridas que pueden complementar al Estado, más que competir con él.

Los patrones cambiantes de la provisión de seguridad dentro de los contextos urbanos

Como se mencionó antes, el surgimiento de órdenes políticos híbridos ha sido una tendencia global que ha causado consternación en diferentes niveles de gobierno. Este apartado propone observar específicamente las transformaciones que ocurren en contextos urbanos, ya que presentan un conjunto de condiciones específicas debido a las cuales los proveedores no-estatales de seguridad han aparecido más que en cualquier otro contexto.

La urbanización puede conducir a una alta productividad, oportunidades laborales y multiculturalismo, pero se puede convertir en un reto mayúsculo si los recursos, así como los servicios y oportunidades, son limitados. Kilcullen (2012) argumenta que como resultado de la rápida urbanización más gente pelea por recursos más escasos en áreas urbanas atestadas, con escasez de servicios e insuficientemente gobernadas. Esto es particularmente cierto en los países menos desarrollados, donde la población crece en promedio 2.5% cada año y se espera que para la mitad del siglo se duplique (United Nations, Department for Economic Affairs, 2013). El incremento en la densidad urbana a su vez presiona la demanda de espacio, vivienda y transporte, entre otros servicios clave. Dicha presión crea una disparidad entre las demandas de la gente y la habilidad de las instituciones y autoridades tradicionales para proveer una oferta adecuada.

Pese a ello, en la mayoría de las ciudades nuevos sistemas y redes han surgido para suministrar esos servicios clave, mantener el orden y asegurar algunos códigos de conducta. Estos mecanismos endógenos, que han aparecido en las ciudades para superar la falta de Estado, han conducido a la formulación del concepto de ciudad feral (*feral city*), que ha sido definida como “una metrópoli cuyo gobierno ha perdido la habilidad de mantener el estado de derecho, pero aún sigue siendo un actor funcional en el sistema internacional superior” (Norton, 2003: 98). Es especialmente en estos contextos que algunas partes interesadas no tradicionales, como organizaciones no gubernamentales (ONG), grupos de resistencia armada, clanes y tribus, han comenzado a aplicar varios grados de control

y poder, y han encontrado un espacio libre para desarrollar sofisticadas y complejas redes que replican o complementan a las ya implantadas.

De acuerdo con Andersen (2013), la provisión de servicios no sólo depende de la capacidad de las instituciones del Estado para proveer el servicio en sí, sino más bien de cómo los actores dentro de un sistema de gobernanza interactúan y se relacionan unos con otros y con la población. Se trata más de la capacidad de las instituciones para adaptar su respuesta a las necesidades de las poblaciones locales y satisfacer las expectativas de los ciudadanos y comunidades locales. Como establece Pierre (2000), muchas de las que anteriormente eran consideradas las principales prerrogativas del gobierno ahora son vistas cada vez más como asuntos que pueden ser fácilmente resueltos por otros actores. Esto también sugiere que probablemente deberíamos ir más allá del supuesto de que los proveedores no-estatales de servicios son sólo un resultado negativo de la fragilidad del Estado, y reflexionar críticamente acerca de cómo las condiciones específicas de los ambientes urbanos pueden permitir que estas formaciones, e incluso redes, que incluyen a varios actores informales y en ocasiones formales, prosperen.

En varios contextos africanos, los procedimientos oficiales ejecutados por el Estado son con frecuencia apenas entendibles o accesibles para las comunidades locales. Asimismo, la forma en que los proveedores tradicionales de seguridad entregan este servicio “parece más congruente con las normas y legados históricos de las comunidades y poblaciones que cuentan con sus servicios” (Bagayoko, Hutchful y Luckham, 2016: 13). Para Manwaring, que ha estudiado a profundidad el comportamiento de las pandillas en Latinoamérica, las padillas callejeras en red se han convertido de manera creciente en el *locus* de autoridad política y de resistencia popular contra gobiernos locales corruptos que ya no proveen beneficios sociales (Manwaring, 2005). Estas nuevas tendencias, donde una pluralidad de actores formales e informales coexisten, han conducido a la creación de arreglos de seguridad híbrida, que se caracterizan por las complejas interacciones entre la pluralidad de participantes, quienes siguen motivaciones lógicas diferentes y aprovechan diversas fuentes de autoridad dentro de aquellos espacios que se encuentran endeblados debido a algún conflicto. Sin embargo, estos actores no viven ni operan de manera aislada. De acuerdo con Luckham y Kirk “la provisión de seguridad en contextos híbridos se negocia, regatea y aplica a través de procesos formales e informales que coexisten, se traslapan y entrelazan” (2012: 4).

Las consideraciones antes mencionadas no sugieren que la urbanización contribuya de manera inevitable a la inestabilidad. Al contrario, también ofrece oportunidades, sin paralelo, para reducir conflictos violentos. La evidencia sugiere que los esfuerzos para promover relaciones constructivas Estado-sociedad, comunidades seguras y justas, mercados incluyentes, provisión de servicios básicos, así como generación de ingresos sustentables, son más efectivos a nivel local en entornos urbanos, e incluso pueden ejercer una influencia positiva sobre los resultados nacionales de desarrollo. También, la interrupción repetida de la provisión de servicios y el constante estado de inestabilidad han creado con frecuencia una cultura de resiliencia positiva que se ha manifestado a través de redes informales arraigadas en la confianza (Boer, 2015). Los retos para los actuales encargados de las políticas públicas son adquirir conciencia de esta complejidad y considerar las oportunidades que estas nuevas configuraciones pueden ofrecer para asegurar arreglos más efectivos de gobernanza.

Falta de efectividad y legitimidad entre proveedores tradicionales de seguridad estatal

A pesar de la proliferación de nuevos y tradicionales proveedores de seguridad, los Estados siguen siendo los principales depositarios de la seguridad, con las fuerzas armadas y la policía desplegadas de manera masiva para reprimir los niveles ascendentes de violencia y disturbios a lo largo de áreas urbanas. El caso de Buenos Aires es particularmente esclarecedor al mostrar cómo, a lo largo de décadas, las intervenciones siguen estando principalmente basadas en mayor vigilancia. Hojman (2002) destaca que la brutalidad policiaca ha sido una respuesta común a la criminalidad en toda Argentina, particularmente durante las olas de crimen de los años 80 y 90. Las medidas de emergencia en ese momento incluyeron una inversión de 6 mil millones de pesos para mil nuevas patrullas, 10 mil armas y 30 mil chalecos antibalas para la policía. Después de dos décadas, las tasas de criminalidad permanecían altas, pero el aumento en la vigilancia continúa siendo una prioridad, como lo sugiere la fuerte inversión en avances tecnológicos. De hecho, en marzo de 2011 el Ministerio de Seguridad lanzó el proyecto “Buenos Aires Ciudad Segura”, el plan más significativo para actualizar las capacidades tecnológicas de la Policía Federal Argentina, una iniciativa que transformó a esta fuerza en uno de los cuerpos

metropolitanos tecnológicamente más avanzados del mundo (Axis Communications, 2013).

Sin embargo, tendencias recientes en conflicto y previsión de seguridad, en diferentes áreas geográficas, han mostrado cómo la efectividad de proveedores formales de seguridad se ha puesto en entredicho. En Venezuela, desde el año 2000, se han implementado más de 20 planes nacionales de seguridad. Desde El Salvador hasta Honduras, respuestas de mano dura, inspiradas por el deseo de suprimir al crimen, han producido resultados muy limitados, especialmente a nivel de vecindarios, con el efecto de perpetuar el círculo de violencia, disminuir la credibilidad de las instituciones e incluso reforzar redes ilícitas. En Venezuela la población carcelaria creció de 30 mil 483, en 2009, a más de 53 mil, en 2013 (Macaluso y Briscoe, 2015). También en países de Occidente quedó claro, en los años 90, que la prisión no necesariamente tendría un impacto positivo en la reducción del crimen. En Inglaterra, por ejemplo, un aumento de 25% en la población carcelaria produjo sólo una reducción de 1% del crimen en los años 90 (Vanderschueren, 1996). En las ciudades occidentales, los retos actuales en términos de integración social y cultural, inequidades económicas y marginación de ciertos grupos, también han revelado las debilidades de los proveedores estatales de seguridad. Los ataques terroristas, por ejemplo en Bruselas (2016), París (2015) y Boston (2013), muestran que incluso en contextos de sociedades tradicionalmente estables y avanzadas, invertir en llevar la seguridad al extremo (*securitization*), incrementando los gastos en patrullaje y equipo militar, ha resultado muy ineficiente para prevenir y responder ante el extremismo violento (Birnbaum, 2016). En ciudades europeas, la incapacidad y desprevisión de las fuerzas estatales de seguridad, incluso en su máximo nivel de alerta, han despertado el sentimiento de inseguridad entre los ciudadanos y su frustración en relación con la falta de capacidad del Estado para asegurar su bienestar y seguridad.

En áreas urbanas intrincadas los patrones de violencia y conflicto están, de hecho, cambiando gradualmente con límites entre crimen, terrorismo y otras formas de violencia que se vuelven menos tangibles. De acuerdo con expertos militares, la guerra asimétrica en áreas urbanas será el mayor reto militar de este siglo. A pesar de que la sofisticación del equipo militar y las inversiones actuales en tecnología se incrementan en diferentes ciudades, la complejidad de los paisajes urbanos con frecuencia plantea serios retos para su efectividad, y ocasiona que las operaciones de

seguridad sean prolongadas y algunas veces incluso inseguras para los ciudadanos (United State Air Force [USAF], 2013).

Si la falta de efectividad de los proveedores estatales de seguridad ha erosionado su legitimidad, lo que plantea preocupaciones más serias es el hecho de que frecuentemente contribuyen a incrementar la violencia o incluso son los principales perpetradores. De hecho, respuestas inadecuadas de gobiernos nacionales y locales a los primeros desencadenantes pueden rápidamente volverse escaladas de violencia, producir disturbios importantes y huellas indelebles en ciudadanos y comunidades enteras. El rol de la policía es crucial en este punto, pues es difícil encontrar el equilibrio entre la necesidad de mantener el orden y la necesidad de responder a la violencia sin impactar en los derechos humanos y la cohesión social. Ejemplos de diferentes contextos, en países estables y no estables, muestran que las fuerzas policiales pueden incluso convertirse en los principales perpetradores de violencia y conflicto. En Estados afectados por conflictos o en países que han experimentado conflictos recientes, las fuerzas de seguridad están altamente politizadas y las divisiones étnicas y religiosas motivan ataques brutales que van dirigidos a los ciudadanos. En muchas metrópolis africanas, las fuerzas policíacas han llegado a crear sus propios sistemas de valores y códigos de conducta, que regularmente se guían por enfoques racistas, brutalidad e impunidad. En Sudáfrica, por ejemplo, los reportes de brutalidad policiaca se han incrementado en 313% en las últimas décadas (Smith, 2013). Si consideramos un contexto muy diferente, en Caracas el incremento en actividades violentas de organizaciones criminales ha sido empatado por tendencias similares de las fuerzas de seguridad. En diciembre de 2009 el ministro del Interior y Justicia de Venezuela admitió que la policía estaba inmiscuida en entre el 15 y 20% de todos los actos criminales (Pinheiro, 2006). Además, en 2008 la Fiscalía General registró un agudo aumento en el número de ejecuciones extrajudiciales por parte de las fuerzas de seguridad (International Crisis Group [ICG], 2011). Datos acerca de abusos policiales en los Estados Unidos revelan problemas similares. Cincuenta y nueve de los 60 departamentos de policía más grandes de la nación fueron responsables de la muerte de civiles en 2015, y 41% de las víctimas eran personas de color, a pesar de que sólo 20% de la población de estas ciudades era de color (Mapping Police Violence, 2015).

Estos pocos ejemplos, desde diferentes contextos geográficos, destacan los límites de la provisión tradicional de seguridad estatal al afrontar, en contextos urbanos contemporáneos, diferentes conflictos violentos.

El reconocimiento de la efectividad limitada de los enfoques de seguridad tradicional, combinado con la brutalidad que desafortunadamente caracteriza regularmente a las labores policíacas, tanto en países frágiles como estables, ha socavado en gran medida la legitimidad de las instituciones estatales, en particular aquellas relacionadas con la provisión de seguridad. Esto, a su vez, ha creado un espacio para que aparezcan nuevos actores, enfoques y prácticas.

Más allá de las categorizaciones: ¿quiénes son estos proveedores no estatales de seguridad?

Uno de los problemas planteados por el uso de la etiqueta no-estatal es que abarca un amplio rango de partes interesadas, con frecuencia incompatibles, que incluyen empresarios y compañías, sociedad civil, organizaciones, grupos religiosos, pandillas y milicias. Es evidente que estos actores tienen muy diferentes intereses y *modus operandi*, y englobarlos a todos en una categoría no tendría sentido, especialmente si queremos encontrar caminos para que las instituciones estatales se involucren con ellas de manera constructiva.

De hecho, cuando se habla de actores no-estatales como proveedores de seguridad, hay algunos retos específicos que tomar en cuenta. Mientras que en los casos de educación, salud y transporte, los proveedores no-estatales usualmente incluyen ONG y grupos de profesionales, asociaciones religiosas y sociedad civil, en el caso de la seguridad, junto con la sociedad civil y compañías privadas, pandillas y organizaciones delictivas, con frecuencia, figuran como actores principales.

Si muchos argumentan a favor de un sistema de gobernanza integrada, donde instituciones estatales y actores no-estatales trabajen en sinergia, considerar los riesgos y dificultades de laborar con ellos es crítico. Pandillas, milicias y redes criminales, entre otras formaciones proveedoras de seguridad, usualmente tienen la capacidad para ejercer violencia a gran escala, y su presencia y competencia han sustituido el monopolio del Estado sobre el uso legítimo de la violencia. En algunos casos surgen “oligopolios de poder” (Mehler, 2003), en donde este tipo de actores son los únicos proveedores de seguridad.

Más allá de la dificultad para que las instituciones estatales se involucren con estos actores, debería hacerse notar que las comunidades bajo el control de estos grupos son usualmente víctimas de abusos de derechos humanos, violencia y discriminación. El hecho de que sean acep-

tadas y tengan control sobre recursos y provisión de servicios no indica que tengan apoyo local genuino. Los habitantes locales generalmente son atemorizados o coercionados para aceptar su mando. En muchos casos, pandillas y organizaciones terroristas usan su influencia para reclutar jóvenes, extendiendo su fuerza y manteniendo su control sobre las comunidades locales (Anderson, 2002). En este sentido, involucrar pandillas y grupos criminales puede plantear diversos problemas en términos de la legitimidad, confianza y fiabilidad de estos proveedores. De manera más general, una de las preocupaciones que deberían atender los encargados de diseñar políticas, y también los investigadores, al considerar involucrarse con formaciones diferentes, es si éstas realmente estarían interesadas en simplemente consolidar la posición de elites locales y tradicionales, y de esta forma reforzar las inequidades existentes. Además, también es importante considerar si los acuerdos existentes de seguridad mejoran u obstaculizan la cohesión social y el respeto a los derechos humanos y, en definitiva, hasta qué punto benefician a las comunidades locales.

Otro problema es que tendemos a considerar actores estatales y no-estatales (incluyendo pandillas y redes criminales) como partes interesadas, pero con diferentes prioridades; es decir, mientras que seguimos haciendo diferenciaciones basadas en la afiliación a instituciones estatales formales o redes informales, instituciones, tribunales tradicionales o incluso mafias han podido codificar estándares y procedimientos de actuación que están altamente institucionalizados (Bagayoko *et al.*, 2016). También, la línea entre instituciones formales e informales es muchas veces difusa. Las instituciones informales pueden ser vistas parcialmente como extensiones y translaciones, a nivel local, de instituciones formales, y las instituciones formales también se derivan y dependen de las informales por su estabilidad y fuerza (Saleth y Dinar, 2004). Los proveedores de seguridad no-estatales no deben ser considerados de manera aislada, sino como parte de un sistema en donde se integran y trabajan junto con otros actores. Ejemplos que van desde Nairobi a Beirut revelan cómo en particular partidos políticos y organizaciones delictivas están profundamente interrelacionadas, esto resulta en que el uso de conceptos como *legítimo*, *formal* y *no-formal* pierden todo significado (Belhadj, Van de Borgh, Jaffe, Price, Stel y Warren, 2015).

Además, las instituciones estatales son las responsables, en primera instancia, de la proliferación de redes informales y de la creación de estas complejas tramas de interdependencia entre actores formales e informales. En África, desde tiempos coloniales, las elites de seguridad estatal

han explotado etnias, grupos religiosos y otras instancias para reforzar su poder. Estas distorsiones han tenido un profundo impacto en la forma de trabajo de las instituciones de seguridad estatal y sus conexiones con las comunidades locales. Esto también sugiere que los soldados, la policía y los agentes de inteligencia, entre otros, tienden a poseer varias identidades, lo que va más allá de las instituciones de seguridad que ellos representan (Bagayoko *et al.*, 2016). Adicionalmente, como lo hacen notar Boege, Brown, Clements y Nolan (2008), la gobernanza híbrida contemporánea es más complicada debido a la aparición de instituciones, movimientos y formaciones que tienen sus orígenes en los efectos y reacciones causados por la globalización. Estas nuevas formaciones están comúnmente vinculadas a entidades sociales tradicionales e intentan usarlas para sus propios objetivos: poder o lucro, es más, frecuentemente estas instituciones tienen sólidos contactos con mercados globalizados a través del tráfico de drogas o personas. También sería engañoso ver a las prácticas tradicionales y consuetudinarias como estáticas. Nuevos actores, redes y prácticas están apareciendo a través de procesos altamente dinámicos, en particular en contextos urbanos heterogéneos. Por tanto, estas redes están cambiando nuestra forma tradicional de entender los niveles de gobernanza, con ciudades que se están transformando en polos para el resurgimiento de entidades locales tradicionales y, al mismo tiempo, redes globales.

Diferentes situaciones de provisión de seguridad híbrida

En sistemas políticos híbridos, las instituciones estatales enfrentan el reto de cómo interactuar con redes no tradicionales y emergentes de proveedores no estatales de seguridad. La diversidad de actores no estatales y el contexto específico a nivel local son sólo algunos de los factores que determinarán las condiciones para una colaboración constructiva. Visto desde la literatura revisada anteriormente, proveedores formales y no formales pueden, en los hechos, complementarse uno al otro o competir en la provisión de seguridad.

Helmke y Levitsky (2004) han identificado cuatro categorías para capturar posibles interacciones de poder entre lo que ellos llaman instituciones formales y no formales: 1) pueden ser complementarias con las instituciones informales reforzando a las formales para alcanzar metas comunes; 2) mutuamente acomodadas, donde ambas pueden divergir, mas no necesariamente competir; 3) en competencia, cuando las instituciones informales socavan o cuestionan la autoridad de las formales, y

4) en sustitución, cuando las instituciones informales toman el lugar de instituciones formales ausentes o ineficientes.

Visto de este modo, la provisión de recursos y servicios—incluyendo la seguridad— depende en gran medida del poder, este marco puede ser fácilmente aplicado a nuestro caso. Hay muchos ejemplos que muestran cómo actores tradicionales y emergentes pueden complementar el rol de los Estados en la provisión de seguridad. Un caso específico de complementariedad entre actores formales y no formales es Sierra Leona, en donde un sistema interconectado de seguridad se creó a principios del año 2000. Se crearon foros sobre policía comunitaria para conectar a las comunidades locales con la policía de Sierra Leona y resultaron en la creación de un sistema interconectado de gobernanza de líderes tradicionales, docentes, jóvenes y oficiales de policía que tienen roles diferentes, pero coordinados para asegurar la provisión de seguridad. Desde el año 2002 en el país se han instalado 33 consejos de Cooperación en Vigilancia Policial; éstos han sido particularmente exitosos como interfaz entre las comunidades locales y las fuerzas policiales, facilitando el reporte de delitos locales (especialmente violaciones) a los cuerpos de policía (Albrecht, 2015). Las ventajas de enfoques similares son diversas. Primero, una mejor conexión entre las fuerzas policiales y las comunidades locales crea y refuerza la confianza en las instituciones públicas e impulsa el contrato social entre el pueblo y el Estado. Segundo, estos procesos ofrecen mecanismos más efectivos para recabar y distribuir información y conocimiento acerca de las dinámicas locales y posibles focos de conflicto, lo que puede mejorar en gran medida la efectividad y prontitud de las respuestas. Finalmente, éstas alientan la responsabilidad local y generan compromiso entre los miembros de la comunidad para participar activamente en los esfuerzos para prevenir la violencia.

En términos de lo que, regresando al marco propuesto por Helmke y Levitsky, podría ser definido como un híbrido entre los enfoques de acomodación y sustitución, hay varios ejemplos de iniciativas de abajo hacia arriba, arraigadas en la comunidad, que han probado ser muy efectivas para detener la violencia. En la mayoría de estos casos no hubo coordinación o apoyo oficial de parte del Estado, sin embargo, el resultado fue mutuamente benéfico. La experiencia de las Mujeres de Portillo es emblemática a este respecto. En Caracas, las madres de miembros de dos pandillas rivales negociaron una tregua y un acuerdo de paz entre facciones rivales, que sigue en pie tras nueve años. Este esfuerzo espontáneo marcó la creación de las Comisiones de Convivencia, administradas en su mayoría por

mujeres y jóvenes; esto ha sido muy exitoso para mantener la paz en sus vecindarios (Amnistía Internacional, 2013). Otro ejemplo muy diferente viene de Mogadiscio, en donde pequeños negocios del mercado Bakaaro han desarrollado modelos de seguridad basados en la comunidad y redes de apoyo mutuo para proteger el mercado de violencia recurrente. En 2008 los representantes de la comunidad empresarial se reunieron con otros actores de la sociedad civil, activistas y líderes religiosos, y formaron un comité para establecer un diálogo con autoridades etíopes y los líderes de la insurgencia. Estos diálogos llevaron a declarar el mercado como zona desmilitarizada, con su propia fuerza de seguridad regulada por un código de conducta acordado por todas las partes (Jama, 2008).

A pesar de que las categorizaciones propuestas por Helmke y Levitsky (2004) son muy útiles para entender las relaciones y dinámicas entre actores formales e informales en la provisión de seguridad, las relaciones en contextos urbanos son mucho más híbridas. Un excelente ejemplo de esta complejidad es el caso de las milicias rebeldes activas en Medellín en la década de los años 80. Uno de sus principales objetivos de seguridad era, efectivamente, derrotar a las poderosas pandillas que habían tomado el control de varios territorios en la ciudad, frecuentemente con la complicidad de las autoridades. Con las últimas tenían una relación doble: al mismo tiempo eran socios y competidores. De hecho, los altos niveles de corrupción de las autoridades locales era un prerrequisito para el discurso revolucionario de las milicias; sin embargo, también confiaban en el Estado y en la burocrática eficacia de los oficiales de Medellín en actividades cotidianas (Sanín y Jaramillo, 2004).

La pluralidad de proveedores de seguridad, así como la complejidad y sensibilidad al contexto de las formaciones híbridas, sugiere que no hay un plan para promover un sistema más integrado ni en específico para facilitar la cooperación entre partes interesadas estatales o no-estatales. La cooperación no siempre es posible o deseable y no todos los actores pueden integrarse o incorporarse de igual forma en esfuerzos multilaterales.

La aplicación de gobernanza colaborativa en las ciudades: un nuevo rol para las instituciones municipales

Las políticas y la literatura se han enfocado en gran medida en entender cómo actores no-estatales y sus redes han evolucionado, y en explorar si deberían involucrarse. No obstante, muy pocas reflexiones se han hecho

hasta la fecha en relación a cómo las instituciones formales tendrían que reconsiderar su estructura e incluso su rol dentro de sistemas híbridos. Hay una tendencia a asociar instituciones con gobiernos centralizados, mientras lo que más debería hacerse es explorar el potencial de instituciones locales, especialmente municipales como interlocutores principales y puntos de contacto para estas formaciones. Nuevas opciones para la gobernanza deben ser exploradas, cambiando el foco de modelos tradicionales de construcción de Estado hacia sistemas más descentralizados. En palabras de Albrecht, la construcción de Estado se trata de establecer un sistema interrelacionado de proveedores de servicios que permita a los actores locales tener un rol en la provisión de un servicio en particular, en este caso la seguridad, y de permitir que las instituciones centralizadas se encarguen de varias funciones indirectas (Albrecht, 2013: 28). De hecho, las ciudades ofrecen un contexto ideal para desarrollar arreglos colaborativos de gobernanza y para reconfigurar relaciones entre instituciones formales e informales (Donahue, 2004). Hirst (2000) incluso aboga por la adopción del “modelo democrático asociativo” de gobernanza, que implica delegar la mayoría de las funciones del Estado a la sociedad, para crear una esfera civil que pueda operar efectivamente como un órgano rector. Un enfoque más matizado lo presentan Boege *et al.* (2008), quienes sugieren que la solución ideal para este complejo rompecabezas sería combinar instituciones estatales, consuetudinarias y nuevos elementos de ciudadanía y sociedad civil en redes de gobernanza que no se introducen desde fuera, sino que se construyen sobre el terreno de las estructuras sociales (Boege *et al.*, 2008: 17).

Mientras que estas perspectivas son ciertamente innovadoras y se justifican por las nuevas tendencias en sociedad y gobernanza, en el papel hay muchos retos y riesgos asociados con la provisión no-estatal de seguridad, no sólo para los intereses del Estado, sino primordialmente para las comunidades locales. Un asunto crítico sería cómo hacer que estas formaciones rindan cuentas a los ciudadanos. Además, es improbable que los Estados-naciones estén dispuestos a ceder su poder y compartir su autoridad en igualdad de términos con otras formaciones. Sería más apropiado alentar un proceso progresivo de ajuste institucional, en el cual las instancias estatales reconfiguran su rol hacia las sociedades locales, al tiempo que mantienen su mandato. Delegar el poder a los gobiernos locales sería un paso necesario en este proceso.

En particular, las instituciones municipales, como interfaz de los gobiernos estatales, podrían funcionar como intermediarios entre el

Estado central y las comunidades locales, además de facilitar circuitos de retroalimentación en donde, por ejemplo, diálogo e información más integrados se establecen para conectar redes locales, ricas en conocimiento, con las administraciones centrales. Los Estados también deberían permitir que los gobiernos locales, y en este caso específico las instituciones municipales, sean más asertivos al determinar políticas prioritarias y estrategias de seguridad. De hecho, las instituciones municipales están más cerca de las comunidades locales, y en mejor posición para acceder a información relevante y oportuna sobre sus necesidades de seguridad y demandas. Dada la proximidad a los ciudadanos y a la comprensión de las dinámicas locales, también están mejor adecuadas para involucrarse con una pluralidad de actores, incluyendo a proveedores de seguridad para buscar su apoyo en el diseño e implementación de la provisión coordinada de seguridad. De hecho, uno de los retos para megaciudades como Karachi o Lagos, donde un solo barrio de la ciudad puede albergar cientos de miles de habitantes, es que incluso las instituciones municipales estarían muy remotas de las comunidades locales.

Para acortar esta distancia es vital establecer una forma sistémica de conectar y monitorear el cambio a nivel de vecindario, lo cual no debe limitarse al uso de inteligencia y reforzamiento de vigilancia, sino más bien en construir redes de confianza y confidencialidad donde la información y retroalimentación sean compartidas sistemáticamente para informar y ajustar la provisión de seguridad. Mediante la propia promoción como coordinadores de un sistema colaborativo, las instituciones municipales podrían facilitar la creación de redes híbridas que pueden ayudar a reforzar la acción del Estado y promover el bienestar de las comunidades locales. Un apoyo más sólido para las iniciativas locales, originado en redes como las presentadas anteriormente, impulsaría el contrato social entre instituciones y sociedad, y por medio de la pertenencia se generaría compromiso y responsabilidad en los miembros de la comunidad. Las instituciones deberán buscar la manera de apoyar activamente la creación de nuevas redes híbridas que involucren, en gran medida, a los miembros de la comunidad y diversos actores no-estatales, que deberían funcionar como arreglos virtuosos, pues tendrían la capacidad de socavar el apoyo y espacio para organizaciones criminales, quienes encontrarían un terreno menos fértil para expandir su influencia entre las comunidades locales.

Si es un hecho que las instituciones estatales no son más depositarias y proveedoras de la gobernanza y servicios asociados a ella, incluyendo la seguridad, una reconfiguración de las expectativas y responsabilidades

dentro del sistema podría ofrecer al Estado una oportunidad para mantenerse, en palabras de Dedeurwaerdere (2005), como el actor primario en términos de coordinación y orden dentro del nuevo sistema.

Consideraciones finales y sugerencias para investigaciones futuras

La aparición de actores alternativos y redes para ofrecer seguridad, entre otros servicios, no es un fenómeno nuevo; no obstante, el ritmo de la urbanización ha creado condiciones más favorables para que estas redes surjan. La provisión estatal de seguridad ha mostrado sus limitaciones en la prevención de violencia y el mantenimiento de la seguridad en contextos urbanos, al tiempo que las fuerzas de seguridad se han convertido en los perpetradores de violencia y violaciones a los derechos humanos. La impopularidad o debilidad de las instituciones estatales ha sido un terreno fértil para que nuevas y tradicionales formaciones aparezcan como proveedoras complementarias o alternativas de seguridad.

Debido a que la seguridad está directamente vinculada al poder, una reconsideración de la provisión de seguridad depende del ajuste de los arreglos de la gobernanza. Reconsideraciones recientes de nuestro enfoque de la fragilidad y construcción de Estado abrieron un debate internacional que aboga por un enfoque más abierto hacia las formas híbridas de gobernanza. De acuerdo con la OECD, un enfoque multinivel necesita reconocer que los procesos políticos existen a niveles debajo del Estado, y que estos pueden y de hecho administran servicios para sus comunidades. En ciertos países, la forma deseada de provisión interna de seguridad puede incluir actores no-estatales; el negarse a aceptar esta forma revertirá por completo el contrato social (OECD, 2009: 102). Estas consideraciones sugieren que a) debemos reconocer de manera urgente el rol crucial que tienen las administraciones locales en dar respuesta y solución a problemas locales y b) que ignorar o suprimir a los proveedores informales de seguridad tendría efectos devastadores para el Estado y la sociedad.

Si las instituciones estatales no se adaptan y no reconsideran su rol, a la luz de la dinámica de poder existente, perderán aún más credibilidad y control sobre la provisión de seguridad. Conscientes de la debilidad relativa de las instituciones estatales, y la fuerza de las comunidades y autoridades tradicionales, muchos gobiernos africanos han aprobado legislaciones que oficialmente han "(re)incorporado líderes tradicionales

en las jerarquías estatales como reconocimiento de su actual influencia como agentes locales” (Kyed y Buur, 2006: 2).

El compromiso, sin embargo, no siempre es una opción, y ceder terreno a algunas formaciones como milicias u organizaciones criminales puede erosionar aún más la estabilidad y lesionar los intereses de las comunidades locales. Al mismo tiempo, la ambigüedad y complejidad de las relaciones políticas dentro de ciertos contextos urbanos, como en el caso citado de Medellín, sugieren que política y crimen, instituciones y redes informales están con frecuencia interrelacionadas.

Puesto que no hay plan que pueda ser válido para toda situación, las instituciones municipales deben fijarse como meta la adquisición de conocimiento acerca de las necesidades de seguridad, también sobre cómo los sistemas híbridos de provisión de seguridad pueden ayudar y ser benéficos, y en caso contrario, cuáles pueden ser los riesgos para las comunidades locales. Se deben alentar las iniciativas positivas desde las bases dirigidas por la sociedad civil o miembros de la comunidad, así como las prácticas que promuevan la participación de las comunidades, como policías comunitarias y treguas. Además, las instituciones municipales deben involucrarse en primera instancia en promover y dirigir la creación de nuevas redes basadas en la confianza local, lo cual puede ser usado como palanca para erosionar el apoyo hacia formaciones hostiles.

Más investigación es necesaria para identificar nuevos arreglos institucionales donde el potencial de la institución municipal, como interfaz entre Estado y sociedad, sea explorado. Mientras que delegar el poder es crucial para asegurar respuestas sensibles al contexto, también puede producir fragmentación o facilitar la aparición de elites locales, que tratarían de imponer su agenda. Además, en el caso de las instituciones, delegar erosionaría aún más la gobernabilidad y fomentaría la ausencia de Estado.

Mientras que la provisión de seguridad tiene una dimensión local, también está inevitablemente ligada a las dinámicas nacionales y globales que necesitan ser tomadas en cuenta, como en los casos de extremismo violento o tráfico de drogas. Por tanto, es importante explorar cómo combinar el fomento de enfoques que están hechos a la medida de realidades y necesidades locales con esfuerzos más amplios a nivel nacional e internacional para vencer retos similares.

Finalmente, como se vio en el capítulo, los arreglos de seguridad híbrida no son sólo el resultado de la debilidad del Estado, sino más bien de su incapacidad para ofrecer soluciones que sean adecuadas y respondan a las necesidades de las comunidades locales. Se necesita más investi-

gación prospectiva para también explorar posibles arreglos de seguridad híbrida en ciudades occidentales y determinar la relación entre estos sistemas, la fragilidad del Estado y la urbanización.

Fuentes consultadas

- Albrecht, P. (2013). *Local Actors and Service Delivery in Fragile Situations. DIIS Report*. Copenhagen, Dinamarca: Danish Institute for International Studies.
- _____. (2015). *Fifteen Years of Police Reform in Sierra Leone Community Policing and Local Policing Partnership Boards* (DIIS Policy brief). Copenhagen, Dinamarca: Danish Institute for International Studies.
- Amnistía Internacional. (2013). *Acuerdos comunitarios de convivencia ante la violencia armada*. Recuperado de https://issuu.com/amnistia/docs/acuerdo_comunitarios_de_convivencia
- Anderson, D. M. (2002). Vigilantes, Violence and the Politics of Public Order in Kenya. *African Affairs*, 101(405), 531-555.
- Aragon, J. (2008). Political Legitimacy and Democracy. En K. F. Warren (Ed.), *Encyclopedia of U.S. Campaigns, Elections, and Electoral Behavior*. SAGE Publications. Recuperado de <http://sk.sagepub.com/reference/campaigns/n273.xml>
- Axis Communications. (2013). Argentina's Ministry of Security Partners with Axis to Improve Public Safety in Buenos Aires. Recuperado de http://www.axis.com/files/success_stories/ss_cit_cityofbuenosaires_51292_en_1308_lo.pdf
- Bagayoko, N., Hutchful, E. & Luckham, R. (2016). Hybrid Security Governance in Africa: Rethinking the Foundations of Security, Justice and Legitimate Public Authority. *Conflict, Security & Development*, 16(1), 1-32. <http://doi.org/10.1080/14678802.2016.1136137>
- Belhadj, S., Van der Borgh, C., Jaffe, R., Price, M., Stel, N. & Warren, M. J. (2015). Plural Security Provision in Beirut (Policy Brief). *Knowledge Platform Security & Rule of Law*.
- Birnbaum, M. (march 28, 2016). A Terror Attack Exposed Belgium's Security Failings. Europe's problem is far bigger. *The Washington Post*. Recuperado de https://www.washingtonpost.com/world/europe/a-terror-attack-exposed-belgiums-security-failings-europes-problem-is-far-bigger/2016/03/28/47be66ac-f39d-11e5-a2a3-d4e9697917d1_story.html
- Boege, V., Brown, A., Clements, K. y Nolan, A. (2008). *On Hybrid Political Orders and Emerging States: State Formation in the Context of 'Fragility'*. Berghof Forschungszentrum für Konstruktive Konfliktbearbeitung. Recuperado de <http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/2595/>
- Boer, J. de. (october, 2015). Time to Take the Challenge of Rapid Urbanization in Fragile Contexts Seriously. Recuperado de <http://www.kpsrl.org/browse/browse-item/t/time-to-take-the-challenge-of-rapid-urbanization-in-fragile-contexts-seriously>
- Community Policing in Mogadishu: a Case Study of Bakhara Market. (s/a). Recuperado de <http://odihpn.org/magazine/community-policing-in-mogadishu-a-case-study-of-bakhara-market/>

- Dedeurwaerdere, T. (2005). The Contribution of Network Governance to Sustainable Development. *Les séminaires de l'Iddri*, (13). Recuperado de <http://www.iddri.org/EvVenements/Seminaires-reguliers/s13-dedeurwaerdere.pdf>
- Donahue, J. (2014). On Collaborative Governance, Corporate Social Responsibility Initiative. *Working Paper* (2).
- Helmke, G. & Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2(04), 725-740. doi 10.1017/S1537592704040472
- Hirst, P. (2000). Democracy and Governance. In J. Pierre (Ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Nueva York, NY: Oxford University Press.
- Hojman, D. E. (2002). Explaining Crime in Buenos Aires: The Roles of Inequality, Unemployment, and Structural Change. *Bulletin of Latin American Research*, 21(1), 121-128. doi10.1111/1470-9856.00035
- International Crisis Group. (2011). Violence and Politics in Venezuela . In Latin America & Caribbean. Report No. 38. Recuperado de <http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/andes/venezuela/038-violence-and-politics-in-venezuela.aspx>
- Jama, M. A. (2008). Business as Usual, Bakaaro Market in War. *Somalia Peace Process, Accord*, (21).
- Kilcullen, D. J. (2012). City as a System: Future Conflict and Urban Resilience, The. *Fletcher Forum of World Affairs*, 36, 19.
- Kyed, H. M. & Buur, L. (2006). Recognition and Democratisation: New Roles for Traditional Leaders in Sub-Saharan Africa (No. 2006:11). DIIS *Working Paper*. Recuperado de <http://www.econstor.eu/handle/10419/84530>
- Luckham, L. & Kirk, T. (2012). *Security in Hybrid Political Contexts: an End User Approach* (Justice and Security Research Programme). Recuperado de <http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/JSRP/JSRP%20Papers/JSRP%20Paper%202.aspx>
- (2013). Understanding Security in the Vernacular in Hybrid Political Contexts: a Critical Survey. *Conflict, Security & Development*, 13(3), 339-359. doi 10.1080/14678802.2013.811053
- Macaluso, A. & Briscoe, I. (mayo, 2015). Trapped in the City: Communities, Insecurity and Urban Life in Fragile States. *Knowledge Platform Security & Rule of Law* (Policy brief).
- Maninger, S. (2000). The Urbanisation of Conflict. *African Security Review*, 9(1), 68-79. doi 10.1080/10246029.2000.9628037
- Manwaring, M. G. (2005). *Street Gangs: the New Urban Insurgency* [pdf]. Recuperado de <http://catalog.hathitrust.org/Record/005019206>
- Mapping Police Violence. (2015). *2015 Police Violence Report*. Recuperado de <http://mappingpoliceviolence.org/2015/>
- Mehler, A. (2009). Hybrid Regimes and Oligopolies of Violence in Africa: Expectations on Security Provisions “From Below”. In M. Fischer & B. Schmelzle, *Building Peace in the Absence of States: Challenging the Discourse on State Failure* (pp. 57-66, Berghof Handbook Dialogue Series 8). Berlín: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.

- Norton, R. J. (2013) Federal Cities. *Naval War College Review*, 66 (4).
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2009). Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations. *OECD Journal on Development*, 9(3), 61-148. doi 10.1787_dev-v9-art27-en
- (february, 2010). “The State”s Legitimacy in Fragile Situations: Unpacking Complexity. *Conflict and Fragility Series*.
- Pierre, J. (Ed.). (2000). *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Nueva York, NY: Oxford University Press.
- Pinheiro, P. S. (2006). *Informe mundial sobre la violencia contra los niños y niñas*. Ginebra, Suiza: ONU.
- Riis Andersen, L. (2013). Promoting Democratic Governance From Below. In *How the Local Matters - Democratization in Libya, Pakistan, Yemen and Palestine*. DIIS Report 2013. Recuperado de [http://rucforsk.ruc.dk/site/en/publications/how-the-local-matters-democratization-in-libya-pakistan-yemen-and-palestine\(26b3fc96-eagb-4381-af07-9fdce311857\).html](http://rucforsk.ruc.dk/site/en/publications/how-the-local-matters-democratization-in-libya-pakistan-yemen-and-palestine(26b3fc96-eagb-4381-af07-9fdce311857).html)
- Saleth, R. M., y Dinar, A. (2004). *The Institutional Economics of Water: A Cross-country Analysis of Institutions and Performance*. Washington, DC: World Bank Publications.
- Sanín, F. G., y Jaramillo, A. M. (2004). Crime, (Counter-)insurgency and the Privatization of Security - the Case of Medellín, Colombia. *Environment and Urbanization*, 16(2), 17-30. doi 10.1177/095624780401600209
- Smith, D. (2013). South Africa Reports of Police Brutality More than Tripled in the Last Decade. *The Guardian*. Recuperado de <http://www.theguardian.com/world/2013/aug/22/south-africa-police-brutality-increase>
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs. (2013). World Population Prospects, the 2012 Revision Key Findings and Advance Tables. *Working Paper*. No. ESA/P/WP.228
- United Nations General Assembly. (2012). *Resolution adopted by the General Assembly 66/290. Follow-up to Paragraph 143 on Human Security of the 2005 World Summit Outcome*. Recuperado de <http://www.un.org/humansecurity/sites/www.un.org/humansecurity/files/hsu%20documents/GA%20Resolutions.pdf>
- United Nations Human Security Unit. (2014). *Strategic Plan 2014 - 2017*. Nueva York, NY: Human Security Unit-United Nations.
- United Nations Trust Fund for Human Security. (2015). *Human Security Approach*. Recuperado de <http://www.un.org/humansecurity/human-security-unit/human-security-approach>
- United State Air Force. (2013). *Joint Urban Operations* (Joint Publication 3-06). Estados Unidos: USAF.
- Vanderschueren, F. (1996). From Violence to Justice and Security in Cities. *Environment and Urbanization*, 8(1), 93-112. doi 10.1177/095624789600800119

Violencia contra las comunidades en México y en Myanmar: crecimiento económico y ausencia de paz social

ANDRÉS SUÁREZ¹

Resumen

El capítulo intenta comprender interdisciplinariamente dos complejos procesos de violencia contra las comunidades en dos países. El primero de ellos es México que toma el caso Ayotzinapa, o la desaparición forzada de 43 estudiantes normalistas en 2014, en el estado de Guerrero, como punto de partida para observar la contradicción de un país con un alto nivel de ingresos y un bajo nivel de paz. El segundo es el conflicto político y étnico en Myanmar, con una tasa de crecimiento más alta que el promedio de los países de su entorno y también con un nivel de paz bajo. Utilizaremos una aproximación que incluye la descripción de hechos recientes relativos a cada territorio, y análisis de indicadores de paz social, ciudadanía, corrupción y transparencia.

Introducción

México y Myanmar representan realidades geográficas, económicas y sociales muy distintas; sin embargo, un punto en común es la ausencia de paz social producto de conflictos internos y también de influencia externa. Ambos tienen proyecciones de crecimiento muy altos respecto de los países de las regiones a las cuáles pertenecen: pero, ¿cuánto más podrían crecer si, como veremos más adelante, estos países gozaran de mejores indicadores de paz?

A continuación, enunciaremos la situación de ausencia de paz social en ambos países, incluyendo observaciones desde diferentes indicadores tanto económicos como sociales, por ejemplo, el Producto Geográfico

¹ Académico en la Universidad Alberto Hurtado, Universidad Central de Chile y Universidad Católica de la Santísima Concepción, Chile.

Bruto (PGB) o la calidad de la ciudadanía, la paz y la corrupción, así como la transparencia de las cuentas nacionales.

Sobre la ausencia de paz social en México

El caso Ayotzinapa, conocido también como el caso Iguala, hecho ocurrido en septiembre de 2014, permite observar diferentes aristas de la ausencia de paz social dentro de un país que, por un lado, en 2016 se sitúa como la decimoquinta economía del planeta según el Banco Mundial pero que, por el otro, se ubica en el puesto 140 de entre 163 naciones en términos de paz, según el Índice Global de Paz.

El caso Ayotzinapa tuvo lugar durante la conmemoración de la masacre de Tlatelolco, ocurrida en 1968,² y se puede resumir de la siguiente manera:

Para conmemorar la masacre, los estudiantes normalistas de Ayotzinapa se organizaron para tomar buses y llevar a otros normalistas de otras ciudades del país a Ciudad de México. Los estudiantes tomaron 5 buses en la ciudad de Iguala, que está a 244 kms. de Ayotzinapa y a 190 de Ciudad de México y, entre la noche del 26 de septiembre y el 27 de septiembre de 2014, cinco personas fallecieron, 43 estudiantes normalistas desaparecieron y otras 22 personas fueron heridas. Los estudiantes fueron emboscados por la policía municipal durante la marcha de buses por la ciudad de Iguala, quien confundió a los estudiantes por miembros de una red de narcotráfico de drogas conocida como “Los Rojos”. Esta red sería rival de otra red de narcotráfico conocida como “Guerreros Unidos”, la cual tendría conexiones con la policía municipal. Después de los ataques de la policía, ésta habría entregado a los estudiantes a “Guerreros Unidos”, quien habría dado muerte a los estudiantes, incinerándolos luego y botando sus restos en el basurero municipal de Colula, municipio que colinda el de la ciudad de Iguala (Suárez, 2016:35).

Después de estos hechos se elaboraron dos informes sobre lo ocurrido. El primero fue redactado por la Procuraduría General de la Repú-

² La masacre de Tlatelolco ocurrió el 2 de octubre de 1968, fecha en la cual se considera que se cierra una revuelta estudiantil iniciada en julio de ese año y que luego se transformó en un movimiento de protesta social contra la represión gubernamental. Aquel 2 de octubre habrían muerto 350 jóvenes, según documentos desclasificados del *National Security Archive* de la Universidad George Washington (Allier Montaño, 2009).

blica y en sus conclusiones determinó la incineración de los estudiantes. Una primera versión de esta investigación fue presentada el 27 de enero de 2015, bajo el apelativo de “verdad histórica”. El entonces procurador Murillo Karam afirmó que “los alumnos de Ayotzinapa fueron privados de la libertad, de la vida, incinerados y arrojados al río San Juan”.³

Lo anterior difiere de las conclusiones del segundo informe, elaborado por el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), el cual afirmó que los cuerpos no fueron incinerados, además de evidenciar el papel del tráfico de heroína, desde el estado de Guerrero hasta los Estados Unidos, como componente del caso. En efecto, el *Resumen del Informe Ayotzinapa* del GIEI (2015b), señala:

hay un aspecto que no ha sido suficientemente considerado hasta ahora. Por una parte, la información pública señala que Iguala es un lugar de comercio y transporte de estupefacientes, especialmente heroína, hacia Estados Unidos y especialmente Chicago. Una declaración presentada en un caso reciente en dicho país muestra los lazos en la ciudad y el tráfico de heroína que se realiza habitualmente. Las informaciones proporcionadas al GIEI señalan que Iguala era un centro de tráfico muy importante. Según dichas informaciones, algunos autobuses son utilizados para transportar heroína, cocaína y el dinero obtenido de este tráfico, entre Iguala y Chicago.

Es decir, el negocio que se mueve en la Ciudad de Iguala podría explicar la reacción extremadamente violenta y el carácter masivo del ataque, su duración en el tiempo e incluso el ataque posterior contra Los Avispones, al existir un autobús, tomado por los estudiantes que no habían sido detenido. A pesar de esto, esta línea de investigación no se ha explorado hasta ahora (GIEI, 15b: 16).

Al respecto, es posible recordar que el mercado ilegal de drogas en México ha generado un aumento sin precedentes en la violencia observable desde hace varias décadas. Valdés Castellanos (2013) nombra tres factores que explican esta situación. La primera es que se trata de un negocio lucrativo para las organizaciones criminales. El segundo es la ineficacia

³ Esta información puede ser verificada en diferentes medios de comunicación social que coinciden exactamente en la caracterización de esta “verdad histórica”: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/05/13/pruebas-de-desaparicion-forzada-en-iguala-the-intercept-9096.html>; también <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/01/28/1004994>, y http://www.milenio.com/policia/desaparecidos_ayotzinapa-reunion_Pena_padres_normalistas-avances_caso_Iguala_0_597540486.html. Todas estas versiones tienen casi las mismas palabras en su descripción de la verdad histórica.

de las políticas de los gobiernos de Estados Unidos y de México en la persecución de las organizaciones criminales, pues dichos grupos criminales siguen existiendo a pesar de las políticas. El tercer factor es la debilidad y proclividad de las instituciones de seguridad y justicia a la corrupción. Se puede observar que tanto las autoridades del nivel municipal como estatal se han convertido en defensoras de la delincuencia organizada.

Por otro lado, García (2015) explica que la situación de violencia tiene efectos en la vida cotidiana:

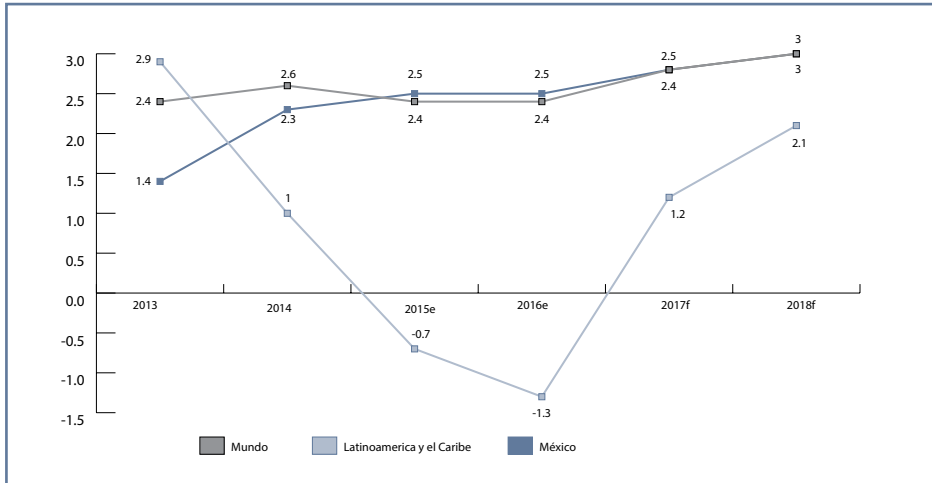
[L]a población cambia sus actividades cotidianas y deja de usar joyas, permitir que sus hijos menores salgan a la calle, salir de noche, llevar dinero en efectivo, llevar tarjetas de crédito o débito, salir a caminar, visitar parientes o amigos, tomar taxi, ir al cine o al teatro, salir a comer o cenar, ir al estadio, viajar por carretera a otro estadio y municipio. A lo anterior, se añaden fenómenos nuevos como la migración interna debido a la salida de personas y familias que huyen de ciudades violentas, el abandono de cinco millones de personas de sus casas y departamentos, o la estigmatización de barrios y grupos sociales como los jóvenes (García, 2015: 221).

¿Qué podemos decir del crecimiento económico, los indicadores económicos y sociales de México que están detrás de esta situación de alteración de la vida cotidiana del ciudadano?

Los indicadores económicos y el desarrollo humano en México

Según el Banco Mundial, México se ubica en la posición 15, en términos de volumen, de entre 171 economías, después de España y antes de Indonesia. Según se aprecia en el gráfico 1, desde 2014 México comporta un crecimiento económico moderado del PGB, entre 2.4% y 2.6%, por sobre el promedio de América Latina y el Caribe, y similar al promedio del mundo, según datos observados y proyectados hasta 2018. Para 2018 el Banco Mundial pronostica un crecimiento aún mayor: 3% de su PGB.

Gráfico 1. Crecimiento del PGB en México, América Latina y el Mundo, 2013-2018



Fuente: Banco Mundial, 2016 Los valores 2015-2018 son estimados.

La destacada posición de México contrasta con el informe de Desarrollo Humano de México en 2015. El desarrollo humano se comporta de un modo altamente diferenciado en los estados mexicanos. El informe 2015 indica que para 2012 el Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁴ con mayor nivel de desarrollo estuvo en Ciudad de México, con un IDH de 0.830. Este IDH del Distrito Federal fue 11.3% más elevado que el valor nacional (0.746). Los otros dos estados que siguen a la capital del país fueron Nuevo León (0.790) y Sonora (0.779). En contraste, los menores niveles los ocuparon Chiapas (0.667), Guerrero (0.679) —en donde tuvo lugar el caso Ayotzinapa— y Oaxaca (0.681). Estos tres representan los menores niveles de desarrollo en el país (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2015).

Índice de ciudadanía en México y América Latina

En términos de ciudadanía, el Índice de Calidad de Ciudadanía (QNI, por sus siglas en inglés) valora la ciudadanía en dos niveles, para una persona

⁴ El Índice de Desarrollo Humano sintetiza el avance obtenido en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: la posibilidad de gozar de una vida larga y saludable, la educación y el acceso a recursos para gozar de una vida digna.

que vive en el país (medida interna) y la habilidad de vivir o trabajar en donde sea (medida externa). La medida interna combina el peso de la economía nacional, su puntaje en el Índice de Desarrollo Humano IDH, su nivel de paz y estabilidad. La medida externa mide el número de países a los cuales el ciudadano puede viajar y establecerse, y el peso de éstos en términos de resultado económico y estabilidad. En palabras del semanario *The Economist*, el QNI concluye que “si un bebé nace en un país rico, éste tendrá una vida más larga y saludable, con más oportunidades económicas que uno que nace en un país pobre, regido por un país en conflicto” (*The Economist*, 2016). El *ranking* considera cuatro niveles de ciudadanía: muy alta, alta, media y baja.

En el cuadro 1 podemos observar el Índice de Calidad de la Ciudadanía con los resultados de 2011 y 2015 en algunos países de Latinoamérica. Además de México, se ha considerado la posición de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay. El Ranking 2015 considera 161 países entre los cuáles en primer lugar está Alemania y en el último la República Democrática del Congo.

México cuenta un buen promedio y se ubica en el segmento de países con una alta calidad de la ciudadanía en el puesto 53, según se observa en el cuadro 1, pero el desempeño de los indicadores es dispar. Por un lado, cuenta con niveles altos de desarrollo humano, libertad para visitar otros países y la cantidad de países a los que se puede viajar. Pero, por el otro, los demás subíndices ubican a México en un nivel muy bajo respecto de su fortaleza económica, la libertad para vivir en otro país y la cantidad de países para establecerse y, en un nivel bajo los subíndices de paz y estabilidad interna. En la región Chile tiene la mejor posición en 2015 (34) y Colombia la más baja (81).

Cuadro 1. Índice de Calidad de la Ciudadanía 2011 y 2015 en algunos países de Latinoamérica

País	Resultado 2011	Ranking 2011	Resultado 2015	Ranking 2015
Argentina	48.1%	38	50.4%	37
Brasil	47.2%	40	49.1%	38
Chile	48.3%	36	52.3%	34
Colombia	25.1%	107	31.7%	81

México	40.3%	49	39.4%	53
Paraguay	41.2%	46	42.7%	47
Perú	34.4%	63	36.5%	61
Uruguay	45.8%	43	47.7%	41

Fuente: Henley y Partners, 2016.

Índice Global de Paz y México

El Índice Global de Paz es elaborado por el *Institute for Economics and Peace*. Mide la paz de acuerdo con 23 indicadores cualitativos y cuantitativos que se pueden observar en el cuadro 2. El informe de 2016 comprende datos de 163 países y contempla cinco niveles de paz: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo.

De la observación de los datos de los últimos años se ha concluido que la paz de una región tiene correlación con el nivel de ingresos, educativo y de integración regional; que los países pacíficos tienen altos niveles de transparencia y bajos niveles de corrupción, y que los países democráticos pequeños, estables y miembros de bloques regionales suelen tener buena puntuación en este índice. El país en el primer lugar del *ranking* en 2015 es Islandia y en el último lugar se sitúa Siria.

Cuadro 2. Indicadores de paz internos y externos

Indicadores de paz internos	Indicadores de paz externos
Nivel de percepción de la criminalidad en la sociedad	Gasto militar como porcentaje del PGB
Número de oficiales de seguridad y policías por cada 100 mil habitantes	Número de servicios personales armados por cada 100 mil habitantes
Número de homicidios por cada 100 mil habitantes	Contribución financiera a las misiones de paz
Número de personas en las cárceles por cada 100 mil habitantes	Capacidad nuclear y armas pesadas
Facilidad de acceso a armas menores	Volumen de transferencias de armas convencionales mayores como proveedor (exportaciones) por cada 100 mil habitantes
Intensidad del conflicto interno organizado	Número de refugiados y desplazados como porcentaje de la población
Posibilidad de demostraciones violentas	Relaciones con los países vecinos
Nivel de crimen violento	Número de luchas por conflicto externo e interno
Inestabilidad política	

<p>Magnitud del terror político Volumen de transferencia de armas convencionales mayores como receptor (importaciones) por cada 100 mil habitantes</p> <p>Impacto del terrorismo Número de muertes producto de un conflicto organizado (interno) Actividad terrorista Número y duración de los conflictos internos</p>	<p>Número de muertos por el conflicto organizado (externo)</p>
--	--

Fuente: Institute for Economics and Peace, 2016.

El Índice Global de Paz es uno de los indicadores en los que México obtiene los resultados más modestos. Según se puede observar en el cuadro 3, en 2015 Colombia y México se encuentran entre los países con bajo nivel de paz, con la posición 147 y 140, respectivamente. El segmento de los países muy bajos comienza en la posición 149, con Nigeria. Chile y Uruguay, en tanto, se distancian respecto de los demás países del segmento considerado, ubicándose en la posición 27 y 35, respectivamente. Sobre México, el Informe Global Peace Index 2016 señala que el país se queda atrás por un “leve deterioro del puntaje debido al incremento de la presencia militar y de seguridad y del aumento del número de desplazados producto de la guerra de las drogas” (Institute for Economics and Peace, 2016:14), que tiene su correlato en el aumento de muertes por conflictos internos por sobre los mil muertos. Los otros países en donde se observa un gran incremento son Siria, Irak, Nigeria y Afganistán, señala el índice de 2016.

Cuadro 3. Índice Global de Paz en algunos países de América Latina en 2015

País	Ranking general	Puntaje general
Argentina	67	1.957
Brasil	105	2.176
Chile	27	1.635
Colombia	147	2.764
México	140	2.557
Paraguay	80	2.037
Perú	85	2.057

Uruguay	35	1.635
---------	----	-------

Fuente: Institute for Economics and Peace, 2016

El informe local del *Institute for Economics and Peace* es el Índice de Paz México 2015, el cual considera la situación de paz en los 31 estados mexicanos y la Ciudad de México. En este grupo, el estado de Guerrero, en donde se produjeron los hechos del caso Ayotzinapa, pertenece al grupo de los cinco estados menos pacíficos, conjuntamente con Guanajuato, Michoacán, Sinaloa y Morelos, y ocupa el último lugar dentro los 32 estados respecto de los indicadores empleados para medir la paz en este reporte (homicidios, delitos con violencia, delitos con armas de fuego, encarcelamiento, financiamiento de las fuerzas policiales, delincuencia organizada y eficiencia del sistema judicial). Entre los 32 estados listados se observan los siguientes datos.

Cuadro 4. Calificación de los índices de paz en algunos estados mexicanos

Ranking	Calificación general	Estado	Homicidios	Delitos con violencia	Delitos con armas de fuego	Encarcelamiento	Financiamiento de las fuerzas policiales	Delincuencia organizada	Eficiencia del sistema judicial
1	1.604	Hidalgo	1.3	1.9	2.0	1.0	2.4	1.2	2.4
2	1.680	Yucatán	1.0	1.8	2.0	2.4	2.9	1.2	2.4
6	1.930	Chiapas	1.5	1.5	2.2	1.0	2.1	1.3	4.7
7	1.979	Veracruz	1.4	1.5	2.5	1.0	1.6	1.4	5.0
10	2.230	Puebla	1.3	3.0	2.9	1.0	1.7	1.4	4.7
23	2.904	México	1.9	3.6	5.0	1.0	1.3	1.9	5.0
28	3.015	Guanajuato	1.9	5.0	5.0	1.6	1.7	1.2	4.8
29	3.104	Michoacán	2.6	2.2	5.0	1.0	2.2	3.0	5.0
30	3.256	Sinaloa	3.6	2.8	5.0	1.9	2.7	1.8	5.0
31	3.435	Morelos	2.8	5.0	3.4	1.1	3.2	2.9	5.0
32	3.425	Guerrero	4.5	3.3	5.0	1.5	2.4	2.3	5.0

Fuente: Institute for Economics and Peace, 2015.

Se estima que el impacto económico total de la violencia en México es de \$ 233 mil millones, lo cual equivale a 17.3% del PIB de México. Esto representa casi mil 946 dólares por persona en México (Institute fo Economics and Peace, 2015).

Percepción de la corrupción en México

Transparencia Internacional elabora un *ranking* general de la corrupción del sector público, política y administrativamente, que en 2015 abarcó a 167 países. La escala va de 0 (sector público altamente corrupto) a 100 (sector público muy limpio), y considera aspectos como el gobierno abierto, rendición de cuentas, libertad de expresión, transparencia, niveles de integridad en el servicio público y acceso igualitario a la justicia.

En 2015, México se ubicó en la posición 95, siendo superado, dentro de la selección considera, por Argentina, en la posición 107, y Paraguay, en la posición 130.

Cuadro 6. Índice de Percepción de la Corrupción en algunos países de América Latina en 2015

País	Ranking general 2015; participantes: 167	Puntaje general (de 0 a 100)
Argentina	107	32
Brasil	76	38
Chile	23	70
Colombia	83	37
México	95	35
Paraguay	130	37
Perú	88	36
Uruguay	21	74

Fuente: Transparency International, 2015.

Entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], de la cual México y Chile forman parte, México se ubicó en el puesto 34 de 34, después de Grecia, Italia y Turquía. En tanto, Chile se ubicó en el puesto 21, entre Francia y Portugal (Instituto Mexicano para la Competitividad, s/a).

Presupuesto abierto en México

El Índice de Presupuesto Abierto (*Open Budget Survey*) es elaborado desde 2006. El informe de 2015 abarca a 102 países y mide tres aspectos del cómo los gobiernos gestionan las finanzas públicas: 1) transparencia del presupuesto público, 2) participación en la elaboración de los presupuestos por la sociedad civil y el público en general, y 3) supervisión del presupuesto.

México se ubica en el puesto 17 entre 102, mejorando sustancialmente su posición desde 2010, cuando estaba en el puesto 38 de entre 92 países. La iniciativa *Open Budget Survey* señaló que para 2015 México ofreció al público una información sustantiva del presupuesto, pero con un índice de participación de 44%, es decir, con limitadas oportunidades de involucrar a los ciudadanos en el proceso. La supervisión del presupuesto por el legislativo es calificada de limitada, con 45%, en tanto, la auditoría es adecuada, con 92%.

Cuadro 7. The Open Budget Survey 2006-2015 en algunos países de América Latina

País	Puntaje 2006; participantes: 59	Puntaje 2008; participantes: 85	Puntaje 2010; participantes: 92	Puntaje 2012; participantes: 98	Puntaje 2015; participantes: 101
Argentina	37	25	30	40	25
Brasil	9	8	9	12	6
Chile	s.d.	s.d.	8	16	28
Colombia	16	18	20	27	29
México	23	27	38	23	17
Paraguay	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
Perú	7	11	15	31	10
Uruguay	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.

Fuente: The Open Budget Survey, 2015.

Sobre desarrollo político en México

Alberto Olvera (2015) explica que en este país no se produjo un desarrollo armónico del Estado y la ciudadanía, pues “las estructuras de representación política están copadas por partidos oportunistas, carentes de principios ideológicos, y dominados por castas burocráticas inamovibles. La sociedad civil es débil y fragmentada. Los espacios públicos están controlados por poderes fácticos” (Olvera, 2015: 49-50). Estas características se deberían a dos problemáticas. La primera es de orden histórico, en la cual

la transición a la democracia no ha alterado los pactos básicos entre los actores sociales organizados y el Estado mexicano, pactos que condujeron a un modelo de acceso segmentado y parcial de derechos civiles, políticos y sociales [Olvera, 2011] y de abierto cinismo discursivo de naturaleza claramente inmoral (Olvera, 2015: 33).

La segunda problemática, explicada por este mismo autor, es el déficit de Estado, ya que las instituciones y prácticas “contradican la operación [de éste] en términos de derechos, pues orientan su acción por el fin principal de mantener el control político y la reproducción de un sistema que privilegia los intereses de sus componentes” (Olvera, 2015: 33).

Myanmar y el conflicto del Estado de Shan

La Unión de Myanmar es un estado joven que durante el periodo 1824-1886 fue conquistado por el Reino Unido y lo incorporó a su imperio como provincia de la India hasta 1937. Birmania es parte de este país que está constituido por diferentes estados y etnias. Los grupos étnicos tienen la siguiente proporción en Myanmar (2012): Birmanos 69%, Shan 8.5%, Karen 6.2%, Rakhine 4.5%, Mon 2.4%, Chin 2.2%, Kachin 1.4%, Karreni 0.4%, otros 0.4%. Otras nacionalidades extranjeras incluyen a birmanos de origen indio y cingalés con 5.3% (UK Border Agency, 2012).

En 1937 Myanmar se emancipó del Commonwealth y se convirtió en una colonia autónoma que consiguió su independencia de la corona británica en 1948. Desde aquel momento este país del sureste asiático fue gobernado por una dictadura hasta las elecciones legislativas de 1990, las cuales se llevaron a cabo bajo un sistema multipartidista. Estas elecciones fueron impugnadas por una junta militar que gobernó desde entonces

a pesar de la victoria del partido National League for Democracy, NLD. Durante este gobierno, 2008, un ciclón asoló al país y dejó más de 138 mil muertos. La junta militar llamó a elecciones en noviembre 2010. El resultado dio como vencedor al partido Union Solidarity and Development Party. El nuevo primer ministro, Thein Sein, fue elegido por el Parlamento en enero de 2011, aunque éste fue más bien un gobierno de transición tutelado por los militares hasta las elecciones de 2015, en las cuales resultó ganador el NLD. El nuevo presidente fue Htin Kyaw, y la candidata Aung San Suu Kyi se presentó como canciller, aunque no asumió el cargo por restricciones constitucionales. Específicamente, la constitución política impide asumir la conducción del país a quienes tenga pasaporte extranjero. Si bien el NLD obtuvo mayoría en todos los estados de la Unión de Myanmar, durante las elecciones de noviembre de 2015, el 25% del parlamento está bajo las manos de militares. Además de Relaciones Exteriores, la canciller ostenta las carteras de Electricidad y Energía, Educación y la Oficina de la Presidencia.

Orígenes del conflicto en Myanmar

Myanmar ha enfrentado una guerra civil entre los diferentes grupos étnicos que lo componen desde su independencia. Durante los últimos años de la junta militar “las autoridades han arrestado, tomado prisionera, y en algunos casos torturado e incluso asesinado a activistas de grupos étnicos minoritarios” (UK Border Agency, 2012: 18).

Petrie y South (2013) expresan parte del conflicto y el costo reciente de vidas humanas de la violencia interna en el país:

Por décadas, comunistas y decenas de insurgentes étnicos controlaron amplias partes del país [Smith, 1999]. Desde los 70s, sin embargo, grupos de oposición armados han perdido el control de, alguna vez, extensas “zonas liberadas”, precipitando profundas crisis humanitarias y políticas en los bordes del país. Por generaciones las comunidades han sido perturbadas, traumatizadas y desplazadas. En 2011 hubo alrededor de 500.000 personas desplazadas internamente (PDI) solo en el sureste, además de unas 150.000, predominantemente refugiados Karen, que viven en una serie de campos a lo largo del borde de Birmania y Tailandia [Thailand Burma Border Consortium 2012]. En los 12 meses pasados luego de las negociaciones del cese al fuego, el número de desplazados ha disminuido considerablemente en el sureste de Myanmar [The Border Consortium 2012], mientras se ha in-

crementado dramáticamente en los estados de Kachin y Rakhine como resultado de la guerra y de la violencia entre comunidades (Petrie y South, 2013: 5).

Entre los grupos armados no estatales de mayor representación en Myanmar, en 2011-2012, se encontraban las etnias Wa y Mongla, Chin, Shan, PaO, Karen, Kareni, Arkan/Rakhine y Mon (Petrie y South, 2013).

El cultivo de drogas en Myanmar

El *World Drug Report 2015* de la oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) nos entrega importantes datos de la situación de la producción de drogas ilícitas en Asia y Myanmar en particular. El cultivo de opio tanto en Laos como Myanmar alcanzó en 2014 unas 64 mil hectáreas, de las cuales 57 mil 600 se sitúan en Myanmar y 6 mil 200 en Laos. El principal productor de opiáceos es Afganistán (85%) con 7 mil 554 toneladas, seguido muy por detrás por México, Myanmar y Laos. Además, Afganistán produce 77% de la heroína a nivel mundial.

Diferentes localidades de Myanmar tiene una dependencia económica de la producción de opio y distribuyen su producción hacia China y el sur de Asia, conformando un corredor unido a la producción hecha en Laos. Las zonas del norte Myanmar son la principal fuente de heroína del mercado chino, si bien las autoridades de este país reportan que Afganistán también es un proveedor importante. Esta dependencia económica puede expresarse de la siguiente manera:

El cultivo de opio [en Myanmar] provee de un medio para obtener ingresos de dinero en efectivo para adquirir comida en meses durante los cuales los recursos alimenticios se han acabado. Es más, los ingresos obtenidos del trabajo asociado al cultivo de la semilla de amapola son un importante ingreso adicional para muchos dueños de casa (UNODC, 2015a: 113).

Como bien señala el *World Drug Report 2015*, los conflictos armados no ayudan a desarrollar proyectos alternativos para disminuir la producción de opiáceos. En tal sentido, se menciona explícitamente a los “grupos étnicos insurgentes” en el caso de Myanmar, como a otros conflictos presentes en Perú, Colombia o Afganistán. Asimismo, se estima que en

2013 los ingresos de los agricultores por el cultivo de opio fueron de \$540 millones en Myanmar y de \$950 millones en Afganistán.

Otro estudio relativo a la situación de los opiáceos es *Southeast Asia Opium Survey*, elaborada también por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, ya que analiza la situación de Laos y Myanmar. El reporte señala que la concentración de la producción de opio ocurre en el estado de Shan con un 90,7% de la producción nacional. Esta zona limita con Laos, Tailandia y extensamente con China. Un dato importante de este reporte son los usos dados a los ingresos del cultivo de la semilla de amapola, que se reparten entre comida, mantención de la propiedad, pago de deudas, medicamentos y educación. Específicamente, agrega:

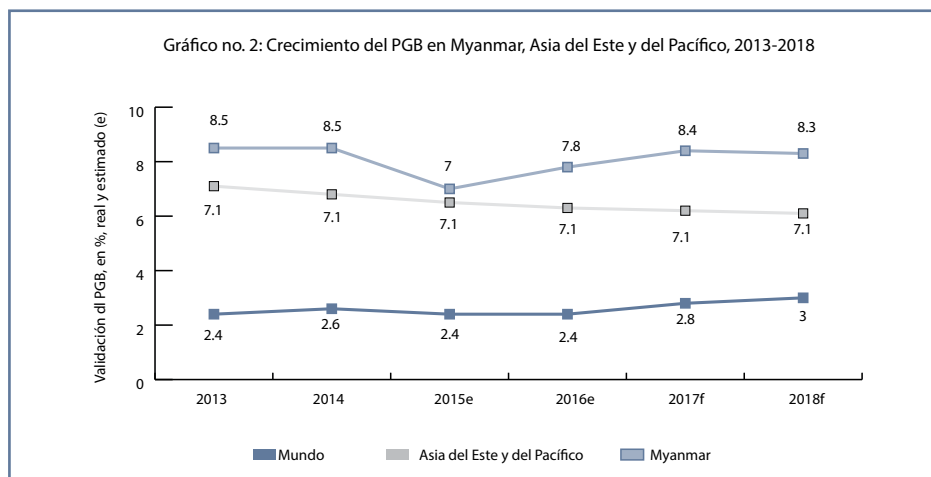
un promedio de un 46% de los cabezas de familia de pueblos en donde se cultiva la amapola reportan que los agricultores cultivan opio para hacer más dinero (fácil), mientras que un 40% especificaron que los agricultores no cultivan opio *per se* sino para ser capaces de cubrir las necesidades familiares como resultado de la pobreza o de la falta de sustento para vivir (UNODC, 2015b: 54).

Veamos ahora estos datos contrastados con su crecimiento económico y algunos indicadores de paz, ciudadanía y transparencia.

Crecimiento económico en Myanmar

Myanmar es la economía 66 en el mundo, después de Uzbekistán y antes de Guatemala. Según se observa en el gráfico 2, Myanmar comporta un crecimiento muy superior al promedio mundial en el periodo 2013-2018, en torno al 8%, según los datos observados y proyectados para dicho periodo. Tal como ocurrió a nivel mundial, en Myanmar hubo una caída del crecimiento, en este caso, desde 8.5% en 2014 a 7% en 2015. El Banco Mundial pronostica una recuperación hacia 2018, cuando el crecimiento del PGB llegue a 8.3%, similar a lo observado en 2013 y 2014.

Gráfico 2. Crecimiento del PGB en Myanmar, Asia del Este y del Pacífico, 2013-2018



Fuente: Banco Mundial, 2016. Los valores 2015-2018 son estimados.

Índice de ciudadanía en Myanmar y en países del sureste asiático

El Índice QNI sobre calidad de la ciudadanía en algunos países del sureste de Asia cuenta con los datos descritos en el cuadro 8. Además de Myanmar, se consideran datos de Cambodia, Indonesia, Laos, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam. En 2015 Myanmar ocupó un índice de ciudadanía bajo, situándose en la posición 143 de 161 países. Todos los subíndices también son bajos, el más destacado corresponde al desarrollo humano. En la región, los países con mejor desempeño son Singapur y Malasia, en la posición 35 y 44, respectivamente. Sus vecinos Laos y Cambodia se encuentran en la posición 120 y 131, respectivamente.

Cuadro 8. Índice de Calidad de Ciudadanía 2011 y 2015 en algunos países del sureste de Asia

País	Resultado 2011	Ranking 2011	Resultado 2015	Ranking 2015
Cambodia	20%	125	22%	131
Indonesia	25.5%	106	27.4%	105

Laos	21.8%	120	22.9%	126
Malasia	46.7%	42	46.3%	44
Myanmar	17.8%	134	19.7%	143
Singapur	51.7%	31	51.9%	35
Tailandia	27.3%	93	28%	101
Vietnam	22.9%	116	24%	120

Fuente: Henley y Partners, 2016.

Indicadores de paz en Myanmar y el sureste de Asia

En el ranking general de paz, Myanmar se sitúa en el puesto 115 entre 161 países. Sin embargo, Tailandia se ubica en una posición menos confortable, en el lugar 125. Algo mejor se ubica Cambodia, en la posición 104. Los mejores países de la región en términos de paz son Singapur y Malasia, en el puesto 20 y 30, respectivamente.

Cuadro 9. Índice Global de Paz en algunos países del sureste de Asia en 2015

País	Ranking general	Puntaje general
Cambodia	104	2.161
Indonesia	44	1.799
Laos	52	1.852
Malasia	30	1.646
Myanmar	115	2.256
Singapur	20	1.535
Tailandia	125	2.312
Vietnam	59	1.906

Fuente: Institute for Economics and Peace, 2016.

Los países de la región han mejorado su desempeño en los indicadores de paz, de acuerdo con lo señalado por el reporte Global Peace Index 2016.

Es más, la situación política reciente de Myanmar destaca en el desempeño político, pues el informe afirma que:

Siguiendo una finalización del proceso de elecciones pacíficas, Myanmar llevó a cabo un progreso significativo en la reducción de la *inestabilidad política*. (...) La firma multi partidaria de un cese al fuego en octubre de 2015 significa que el riesgo de conflicto está ahora más contenido en ciertas partes de los bordes del país. Como resultado, el país subió 12 lugares en los rankings globales (Institute for Economics and Peace, 2016: 14).

Cabe señalar que el costo de mantener una política de contención de la violencia es de 8% del PGB en Myanmar. Para Cambodia 7%, Indonesia 2%, Laos 6%, Malasia 4%, Singapur 5%, Tailandia 7% y Vietnam 7%. Estos indicadores están muy lejos de los valores latinoamericanos: Colombia con 30% o México con 14% de costo contención de la violencia como porcentaje del PGB.

El índice de corrupción en algunos países del sureste de Asia

El Índice de Percepción de la Corrupción en Myanmar tiene un ranking de 150 de entre 167 países para 2015. Se ubica exactamente en la misma posición que Cambodia y muy cerca de Laos, 139. Es decir, es un grupo de países cuya percepción del desempeño de las instituciones políticas es bastante negativo. Cabe recordar que en el caso de Myanmar la encuesta muestra los resultados del fin de un gobierno de transición, tutelado por los militares. En el mismo conjunto de países se sitúa en un mejor nivel Singapur, con instituciones altamente limpias a escala global, en la posición 8.

Cuadro 10. Índice de percepción de la corrupción en algunos países del sureste de Asia

País	Ranking general	Puntaje general
Cambodia	150	21
Indonesia	88	36
Laos	139	25
Malasia	54	50
Myanmar	150	21
Singapur	8	85

Tailandia	76	38
Vietnam	112	31

Fuente: Transparency International, 2015.

Transparencia y participación en el presupuesto en algunos países del Sureste de Asia

La encuesta *The Open Budget Survey 2015* incluye a Myanmar sólo desde 2012. En algunos países del sureste de Asia la rendición de cuentas del presupuesto tiene en el penúltimo puesto a Myanmar en el lugar 100 de 101 países. Cambodia está en el puesto 96 y Vietnam en el 87. Indonesia obtiene uno de los mejores puestos, situándose en el lugar 26.

Cuadro 11. The Open Budget Survey 2006-2015 en algunos países del sureste de Asia

País	Puntaje 2006; participantes: 59	Puntaje 2008; participantes: 85	Puntaje 2010; participantes: 92	Puntaje 2012; participantes: 98	Puntaje 2015; participantes: 101
Cambodia	s.d.	68	75	81	96
Indonesia	35	29	40	20	26
Laos	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
Malasia	s.d.	54	55	62	55
Myanmar	s.d.	s.d.	s.d.	98	100
Singapur	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
Tailandia	s.d.	45	53	66	65
Vietnam	59	70	77	77	87

Fuente: The Open Budget Survey, 2015.

Comentarios finales

México entraña el desafío de un alto crecimiento económico con una escalada de violencia producto del tráfico de drogas hacia Estados Unidos. El costo de la contención de la violencia como porcentaje del PGB es de 15% para 2015. Si bien es la economía con el puesto núm. 15 en el planeta, según los datos del Banco Mundial, concentra indicadores de desa-

rrollo humano de gran disparidad interna según el PNUD. Es uno de los países con bajo nivel del paz, situándose en la posición 140 de entre 167 naciones. Respecto de la corrupción se sitúa en el puesto 95 de 167 países y, dentro del ámbito de la OCDE, se encuentra en el puesto 34 de 34. Uno de los indicadores positivos de paz social es en el ámbito presupuestario nacional, en donde se valora positivamente los espacios de participación de la sociedad civil.

Myanmar es una economía más modesta que la mexicana situada en el lugar 66 de entre 171 economías. Un punto a su favor en el ranking de paz ha sido la transición pacífica de las últimas elecciones, en la cual el primer ministro estaba tutelado por militares que, además, enfrentaban grupos insurgentes armados no estatales. Como señala el Índice Global de Paz 2016, “La firma multipartidaria de un cese al fuego en octubre de 2015 significa que el riesgo de conflicto está ahora más contenido en ciertas partes de los bordes del país”. Se produce una coincidencia entre la presencia de los grupos armados no estatales, distintos a la mayoría étnica birmana, en zonas limítrofes con China, Laos y Tailandia, cuyas localidades concentran a su vez la producción de opiáceas, constituyendo un único corredor con Laos. La producción de ambos países abastece los mercados del opio y la heroína en China y el sureste asiático. Por otro lado, la corrupción es alta a nivel global, situándose en la posición 150 de 167 países. Es posible que los recientes encuentros entre la canciller birmana y los líderes chinos moderen la actividad paramilitar en las zonas limítrofes, especialmente con China, pero esto exigirá el diseño de programas que inhiben la reducción de los ingresos de los hogares en un país en donde sólo un tercio de la población vive en asentamientos urbanos.

Vivir con miedo, una condición de numerosas comunidades pertenecientes a las ciudades mexicanas con más bajos índices de desarrollo humano, o acosado por los constantes desplazamientos de las minorías étnicas en Myanmar, producto de conflictos armados en los cuales el tráfico de droga, como en el caso mexicano, atraviesa el origen de la violencia, son características que va en contra del natural derecho a vivir en ciudades y asentamientos humanos más seguros. Ello resulta ser un imperativo moral, toda vez que el derecho a vivir en un espacio más seguro, sea rural o urbano, exige de gobiernos probos y limpios que no actúen fuera de la ley, sino que promuevan y articulen transformaciones sociales que contemplen a la comunidad en el diseño de sus programas asegurando así el *accountability*.

Siguiendo la línea de Acemoglu y Robinson (2012), el modelo de desarrollo que otorgue prosperidad económica a los países proviene de sistemas inclusivos. Estos sistemas han de dar cabida a instituciones con participación pluralista de la sociedad, garantizado derechos mínimos, tales como propiedad, orden, seguridad, justicia e igualdad de oportunidades, para la realización de actividades económicas. Si el crecimiento económico no viene acompañado del desarrollo de una capacidad de buen gobierno este crecimiento será desigual y autodestructivo.

Fuentes consultadas

- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2012). ¿Por qué fracasan las naciones? (tr. M. García Madera). Santiago de Chile: DEUSTO/Editorial Planeta.
- Banco Mundial. (2016). *Global Economic Prospects. Divergences and Risks*. Recuperado de <http://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>
- Central Intelligence Agency. (s/a). Library. *The World Factbook*. Recuperado de https://www.cia.gov/library/publications/the_world_factbook/
- García, S. (2015). Prevención con grupos urbanos. Dilemas éticos de promotores y gestores de prevención de la seguridad. En A. Hernández-Baqueiro y A. Suárez-González (Coords.), *Perspectivas éticas de la seguridad ciudadana en Chile y México* (pp. 213-238). Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes. (2015a). *Informe Ayotzinapa. Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa*. Recuperado de <http://centroprodh.org.mx/GIEI/?p=196>
- (2015b). *Resumen del Informe Ayotzinapa*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei/ResumenEjecutivo-GIEI.pdf>
- Henley & Partners. (2016). *Quality of Nationality Index 2016*. Recuperado de <https://nationalityindex.com>
- Institute for Economics and Peace. (2015). *Índice de Paz México 2015*. Recuperado de <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/06/Mexico-Peace-Index-2015-Spanish-Report.pdf>
- (2016). *Global Peace Index 2016*. Recuperado de http://static.visionofhumanity.org/sites/default/files/GPI%202016%20Report_2.pdf, última visita 2 de septiembre de 2016.
- International Budget Partnership. (s/a). *The Open Budget Survey 2015*. Recuperado de <http://survey.internationalbudget.org>
- Instituto Mexicano para la Competitividad. (s/a). *Sobre IMCO | ¿Qué es IMCO?*. Recuperado de <http://imco.org.mx/conoce-imco/>
- Olvera, A. J. (2015). Moralidad pública, derechos humanos y sistema político en México. En A. Hernández-Baqueiro y A. Suárez-González (Coords.), *Perspectivas éticas de la seguridad ciudadana en Chile y México* (pp. 29-51). Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Petrie, C. & South, A. (2013). *Mapping of Myanmar Peacebuilding Civil Society*. Recuperado de <http://www.eplo.org/civil-society-dialogue-network.html>
- Procuraduría General de la República de México. (2015). *Expediente del Caso Iguala*. Recuperado de <http://www.pgr.gob.mx/Transparencia/Paginas/Expediente-Caso-Iguala.aspx>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015). *Índice de Desarrollo Humano para las Entidades Federativas*. Recuperado de <http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPo>

- breza/InformesDesarrolloHumano/UNDP-MX-PovRed-IDHmunicipal-Mexico-032014.pdf
- Suárez, A. (2016). La desaparición forzada de 43 estudiantes normalistas como expresión de la ausencia de paz social en México, 2014-2015. En *Anuari del Conflict Social 2015* (pp. 33-46). Recuperado de <http://revistes.ub.edu/index.php/ACS/article/view/16000/19046>, última visita 2 de septiembre de 2016.
- The Open Budget Survey. (2015). *The Open Budget Survey 2015*. Recuperado de <http://survey.internationalbudget.org>
- Transparency International. (2015). *Corruption Perception Indexes 2015*. Recuperado de <http://www.transparency.org/cpi2015>
- UK Border Agency. (2012). *Operational Guidance Note Burma* (Myanmar). Burma OGN v6.0, July 2012. Recuperado de <http://www.refworld.org/pdfid/5012a8f92.pdf>
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2015a). *World Drug Report 2015*. Recuperado de http://www.unodc.org/documents/Annual_Report2015/Annual_Report2016_WEB.pdf
- (2015b). *Southeast Asia Opium Survey*. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/sea/Southeast_Asia_Opium_Survey_2015_web.pdf
- Valdés, G. (2013). *Historia del Narcotráfico en México* [Edición para Kindle]. México, D.F.: Aguilar.
- World Bank. (s/a). *The World Bank. News*. Recuperado de <http://www.worldbank.org>

Juventudes, violencias y territorios: la ciudad como plataforma de expresión, integración y prevención de las violencias juveniles

GERMÁN DÍAZ¹ Y MARTÍN TORRES²

Resumen

Juventud y ciudad son dos grandes campos de reflexión e investigación para el diseño e implementación de políticas públicas. Urbanistas y “juvenólogos” han hecho notables contribuciones a sus respectivos campos, permitiendo un amplio debate al interior. Sin embargo, es necesario traspasar sus fronteras y entablar un diálogo transdisciplinar a fin de comprender y abordar problemáticas tan complejas como la expresión y prevención de las violencias juveniles en diversos contextos urbanos.

Este capítulo es un esfuerzo por avanzar en esta línea y promover una discusión que permita el diseño de nuevas y mejores prácticas de trabajo con jóvenes y sus contextos urbanos. La ciudad concebida como un derecho devuelve la mirada sobre las conquistas, la identidad, el reconocimiento y el diálogo, todos puntos fundamentales para la implementación de políticas y proyectos de prevención especializada en jóvenes.

Juventud y ciudad

La aparición de la ciudad está estrechamente ligada al surgimiento de la idea de juventud. Sin embargo, los procesos de segregación urbana, el diseño y la definición de la ciudad, pensado desde el mundo adulto, han removido y marginado a las y los jóvenes, y particularmente a las y los jóvenes con mayores riesgos de generar o padecer violencias. Cómo generar una ciudad para todas y todos (las y los jóvenes en particular) es una pregunta que parte de un cambio en el paradigma desde donde se piensa, diseña e implementa la ciudad.

¹ Universidad Alberto Hurtado, Chile.

² Consultor internacional en temas de seguridad ciudadana y prevención social de la violencia y consultor del Centro de Seguridad Ciudadana de la Universidad Alberto Hurtado, Chile.

Experimentar la ciudad es ciertamente un suceso diferenciado para las y los jóvenes. Como desarrollaremos luego, no es posible hablar de las y los jóvenes como un grupo homogéneo que manifiesta intereses, problemáticas, necesidades y recursos iguales. Las juventudes (Duarte, 2000) justamente viven la ciudad de manera particular, unos con una experiencia vital más enriquecedora y dominante, y otros de manera más segregada, marginal y excluida (y autoexcluida). Es por ello que los procesos de segregación urbana son experimentados de manera más profunda por aquellos grupos de jóvenes que son más vulnerables a padecer o generar violencias. Residir en un barrio vulnerable o crítico expone a sus habitantes (y en particular a las y los jóvenes) a experiencias conflictivas que son por lo general resueltas de manera violenta.

En la búsqueda de estos espacios, la juventud, en particular esta juventud homogénea e invisible, enfrenta un proceso conflictivo y muchas veces violento con el mundo adulto. Las expresiones juveniles del lugar toman relevancia en su contenido y en su forma, y de manera generalizada irritan a la mirada adultocéntrica (Krauskopf, 2003). Es más, en esta mirada desde lo adulto no sólo participan los vecinos y vecinas de una comunidad, sino también las instituciones (públicas y privadas), por ello la integración de las y los jóvenes es un proceso complejo y extenso.

Las juventudes, el riesgo y las deficiencias estructurales

Pensar en las problemáticas sociales fundamentales siempre será más evidente en las juventudes, pues las y los jóvenes son el grupo social que concentra las deficiencias estructurales: desempleo, pobreza, homicidio, entre otras. De ahí que el actor preferencial de la seguridad pública (y por ende de la prevención social de las violencias y delitos) sea la juventud. La población penitenciaria consistentemente está compuesta en su mayoría por hombres jóvenes, ello indicando que la población penitenciaria que más aumenta corresponde a las mujeres jóvenes. Sin embargo, es fundamental no homogeneizar a las y los jóvenes.

Uno de los fundamentos principales para identificar que las y los jóvenes tienen visiones, recursos, problemáticas y necesidades diferentes es detectar la presencia estructural del riesgo. Beck (1998) plantea que al acumularse la riqueza en los estratos más altos los riesgos se acumulan en los estratos más bajos. Ello no quiere indicar que jóvenes de estratos socioeconómicos altos no tengan problemas o necesidades específicas, o que las instituciones públicas no requieran establecer una oferta focali-

zada para este grupo, sino que las maneras de abordar esos problemas y necesidades, inicialmente, serán resueltas de manera privada, pues es clave la concentración de recursos. Por el contrario, en aquellos grupos juveniles de estratos socioeconómicos más bajos la posibilidad de abordar las problemáticas y necesidades será mucho más limitada desde la gestión privada, y aquí el contar o no contar con una oferta pública adecuada (y gratuita) será fundamental.

Además, es preciso indicar que, desde una perspectiva de género, existen mayores riesgos de padecer y generar violencias justamente por el hecho de ser mujer joven. La violencia familiar y los abusos sexuales afectan tanto a hombres como mujeres jóvenes, sin embargo, existe una concentración de riesgo mayor si se es mujer. La trata de personas, la esclavitud sexual y la prostitución forzada son algunas de las manifestaciones de la violencia y el crimen que afectan con mayor frecuencia a las mujeres.

Asimismo, un nuevo aspecto se suma a esta concentración de riesgos que pueden eventualmente experimentar las y los jóvenes en la actualidad: la migración. Cada día la migración, como fenómeno social, toma mayor relevancia, ya no se trata de aquellas motivaciones más tradicionales ligadas a obtener mayores recursos o una mejor vida. Actualmente son diversas y más complejas las motivaciones de los migrantes (en particular de las y los migrantes jóvenes): violencias y riesgo de muerte por presencia de “maras” y crimen organizado, conflictos bélicos (aunque ha sido una situación constante en nuestra historia) y terrorismo, entre otros. Probablemente en el futuro cercano, aspectos relacionados con el cambio climático (de acceso a agua potable y alimentos) serán una motivación cada vez más global para los movimientos migratorios.

De la integración al derecho a la ciudad

Actualmente en la mayoría de los Estados existen instituciones públicas especializadas en la atención de la población juvenil. Estas instituciones públicas (y algunas de la sociedad civil) justamente nacen del reconocimiento de las problemáticas particulares que deben enfrentar hombres y mujeres jóvenes. Sin embargo, ese reconocimiento no ha sido suficiente para generar nuevas maneras de abordaje y desarrollo de estas organizaciones, ahora especializadas. Es decir, la mirada adultocéntrica permea incluso estos organismos (supuestamente especializadas en atender a la población juvenil) reproduciendo ideas y conceptos no trabajados con las y los jóvenes, sino impuestos desde una mirada adulta, jerárquica y no

dialogante. Asimismo, los equipos profesionales que integran estas instituciones requieren capacitación y entrenamientos acordes a las necesidades de focalización, de no contar con ello las posibilidades de elaborar una oferta pública adecuada y contextualizada a las necesidades, problemáticas, recursos y visiones de las y los jóvenes (en particular aquellos más vulnerables a producir y padecer violencias) es ineficaz en términos de abordaje e impacto.

Pero, contar con buenas instituciones especializadas para la atención de las y los jóvenes no es suficiente. Considerar la ciudad como un derecho humano, como una plataforma que puede brindar mejores oportunidades a las juventudes es clave para su reconocimiento y autonomía.

Expresión de la violencia juvenil en las ciudades

Ciudad, identidad y pertenencia es un entramado fundamental para acercarse y comprender a los mundos juveniles y sus diversas motivaciones y manifestaciones. El barrio, como espacio de lo inmediato, y la ciudad, como lugar de tránsito e intercambio, son escenarios permanentes de referencia para la construcción de los discursos e identidades juveniles.

El lenguaje de lo juvenil por lo general se construye en un diálogo directo con las condiciones materiales del entorno, es decir, como una realidad práctica y concreta que a ratos incomoda, agrede e impacienta. La ciudad promueve así un lenguaje de resistencia o convivencia que marcará muchas de las expresiones juveniles.

La ciudad, como se ha abordado en el punto anterior, es el escenario donde se conjugan con mayor intensidad las diversas expresiones de la violencia estructural hacia los jóvenes (desempleo, segregación urbana, pobreza, etc.), pero a la vez, el lugar que concentra la mayor cantidad de recursos, servicios y atractivos. Esta paradoja es el resultado de un modelo de desarrollo urbano concentrado, desigual y excluyente, donde existen focos de alto desarrollo urbano que cohabitan con grandes extensiones de áreas marginadas que no logran ni siquiera un acceso a los servicios básicos. Sin embargo, se sigue vendiendo a los jóvenes una integración mediante el consumo, completamente dissociada de las posibilidades reales de la gran mayoría.

Esta desigualdad, presente en la mayor parte de las ciudades, genera una violencia física y simbólica muy intensa, a la cual los mundos juveniles reaccionan de diversas maneras, en algunos casos con el uso de la violencia como lenguaje válido para ser reconocidos y aprobados. De ahí que las

violencias urbano-juveniles sean un fenómeno complejo que debe mirarse siempre desde la dualidad víctima-victimario.

Esto implica reconocer en las violencias juveniles los rasgos culturales y estructurales que las condicionan, refuerzan o explican.

Desde el punto de vista de la identidad, tal vez no exista un elemento más cohesionador para los mundos juveniles que el barrio. Centroamérica es un claro ejemplo de ello, ahí las maras se estructuran bajo la forma de “clicas”, unidades simbólico-espaciales que permiten mantener cohesionada a la pandilla. De hecho, el código más importante entre ellos es cuidar con la vida el barrio. Ya que éste, por muy pequeño y precario que resulte, se transforma en su único lugar de contención y amparo, pues fuera de él ronda siempre el fantasma de la muerte.

El territorio y la pandilla ofrecen muchas veces a estos jóvenes las normas, afectos e identidad que otras instituciones como la escuela y la familia no les otorgan. El territorio establece límites, marcas, códigos, entradas y conquistas que refuerzan una identidad centrada en estos hitos. Los profesionales interesados en el abordaje de la violencia y la delincuencia juvenil deben ser capaces de ver en la ciudad la expresión de estos códigos, y analizarlos como una forma de expresión particular y compleja que no puede ser reducida a una visión homogénea ni simplista.

Un grafiti en un mural, las zapatillas (calzado deportivo) colgadas en el cableado eléctrico o un joven parado en una esquina no significan necesariamente lo mismo en todas partes. Cada forma de expresión de lo juvenil en el espacio público es un mundo interpretativo que puede mostrarnos mucho acerca de lo que ellos piensan y sienten. El arte urbano como herramienta de prevención se apoya en estos elementos, pero le otorga un componente técnico y formativo que se basa en que el o la joven puedan canalizar su “interioridad” y comunicarla de una manera no-violenta y estética, favoreciendo un camino de perfeccionamiento técnico, reflexión y autoconocimiento. Así lo expresa una participante de Remix, un innovador proyecto de arte urbano con jóvenes en los suburbios de Toronto, Canadá: “A falta de Remix, sería mucha la gente que no estaría en donde hoy está, algunos ni siquiera sabrían quiénes son. Yo siento que venir aquí me permitió descubrir quién soy” (Organización de los Estados Americanos [OEA], 2011).

La ciudad, sus códigos, su historia y sus soportes son, por tanto, una excelente puerta de entrada para el estudio y trabajo de la prevención en los mundos juveniles, pues representan una posibilidad de reparar la

propia identidad y los proyectos vitales. De ahí que el barrio sea una institución socializadora igual o más importante que la escuela y la familia.

Juventud, institucionalidad y políticas públicas

Los marcos institucionales y las políticas públicas orientadas al reconocimiento, inclusión y promoción de los mundos juveniles, sus miradas y sus demandas, siguen siendo variados y continúan sujetos a las diversas conceptualizaciones sobre la adolescencia y la juventud. Lo que no es de extrañar si se considera que las políticas públicas específicas, centradas en el reconocimiento e incorporación social del sujeto juvenil, son una reivindicación reciente, dado que la misma construcción social de la juventud —como objeto de reflexión sistemática y de políticas— es una parte emergente de nuestra historia y por tanto un proceso aún en desarrollo.

La introducción de esta perspectiva histórica no es irrelevante dado que aun cuando la juventud aparece como tópico en el imaginario y producción cultural de sociedades tan antiguas como el mundo griego, a comienzos del siglo xx, por ejemplo, el tránsito de la infancia a la adultez no contaba con ese “fuelle” temporal y anímico que hoy es la juventud y estaba, más bien, garantizado por ritos de pasaje consagrados, así como por la incorporación precoz de los hombres a la vida productiva y de las mujeres a la reproductiva. Las divisiones sexual y etaria del trabajo dejaban poco espacio para ser jóvenes y reflexionar en torno de la juventud (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2008: 10).

La juventud, como construcción social, se debe entender como una conquista vinculada a las transformaciones de diversos ámbitos del desarrollo. Por ejemplo, en el campo de la salud con el alargamiento de la vida en el último siglo; en el campo de la producción con las exigencias de un mayor periodo de adquisición de capacidades y destrezas para ingresar a la vida productiva, dada la mayor especialización del trabajo; en el campo cultural y artístico con la expresión y reivindicación de las diferencias generacionales en cuanto a valores y proyectos; en el campo del consumo con la proliferación de un consumo de masa y la constitución de identidades a través de éste.

La juventud no es un campo neutro, más bien es un terreno permeado por saberes, políticas e intereses de otros campos, que permanentemente tensionan los límites jurídicos y comprensivos vigentes sobre la adolescencia y juventud. Por ejemplo, en el ámbito de la responsabilidad penal juvenil es claro observar como entran en contradicción un cuerpo normativo

que protege y garantiza el pleno desarrollo del joven, con otro que busca responsabilizarlo y privarlo, incluso, de su libertad ante determinadas circunstancias.

El arribo de la juventud a las políticas públicas sigue siendo un campo de innovación y disputa, en la medida que no sólo se busca el reconocimiento jurídico y público de la adolescencia y la juventud, sino también la inclusión de los jóvenes en los espacios de toma de decisión y su concepción como actores activos y estratégicos del desarrollo. Por esto, a continuación hacemos una breve referencia de las convenciones y marcos jurídicos más relevantes que orientan las políticas públicas en la materia, para luego comprender los marcos desde donde éstas se construyen y los desafíos que allí surgen.

Uno de los hitos centrales en la historia de las políticas públicas orientadas a la adolescencia y a la juventud lo siembra la Convención de los Derechos del Niño, aprobada en noviembre de 1989 como una verdadera revolución cultural con respecto a la irregular doctrina de la protección del menor. Para Krauskopf y Mora “La Convención introduce un gran avance al plantear un nuevo abordaje, la Protección integral. Se pasa así de la protección de los menores, focalizada asistencialmente en su riesgo social, a la protección al respeto y exigibilidad de los derechos por las personas menores de edad” (2000: 7).

Para el contexto europeo, 1985 fue tal vez el año más emblemático para la consolidación de las políticas de juventud, dada la celebración del Año Internacional de la Juventud, que actuó como un marco de efervescencia para la promoción de las políticas específicas hacia la juventud en dichos países. Posteriormente, el Foro Mundial de Juventud del Sistema de Naciones Unidas, celebrado en Braga, Portugal, el año 1998, y el Programa Mundial de Acciones para la Juventud, para el año 2000 en adelante,³ han sido algunos de los eventos que han profundizado este proceso.

En Iberoamérica, los pasos más decisivos y acelerados hacia la consolidación de políticas públicas dirigidas específicamente a la juventud se dieron en la última década del siglo xx. Por ejemplo, la creación de la Organización Iberoamericana de la Juventud (1992), encargada de promover el diálogo, la concertación y la cooperación en materia de juventud entre los países iberoamericanos. Y la ratificación, a partir del 2008, de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, el principal instrumento iberoamericano para proteger y promover los derechos de

³ Aprobado por la Resolución N° 50/81 de las Asamblea General de las Naciones Unidas.

casí 110 millones de personas de entre 15 y 24 años de edad, distribuidas entre los 22 países de Iberoamérica (Cepal, 2008).

Éstos y otros marcos jurídicos internacionales han sido de gran relevancia para la consolidación de estrategias y legislaciones nacionales. Igual importancia ha tenido el creciente número de estudios, censos, investigaciones, intervenciones, estados del arte, entre otros, sobre los mundos juveniles y sus representaciones, ya que han permitido evidenciar la complejidad y riqueza de las juventudes, y la necesidad de desarrollar marcos normativos comprensivos y sensibles a sus realidades. Como señala Pérez Islas “El apoyo que la investigación social ha hecho a las políticas públicas...es una realidad incuestionable. El conocimiento permanente de las dinámicas sociales y sobre todo de un sector tan cambiante y heterogéneo como es el juvenil, es parte fundamental del impacto y del éxito de estas acciones” (2000:11).

Para el desarrollo de un análisis comparado de la institucionalidad y las políticas públicas destinadas a la incorporación de los mundos juveniles, podemos encontrar dos parámetros que inciden fuertemente en el diseño e implementación de ellas: a) los referidos a la edad y b) los referidos a los paradigmas de juventud a la base.

La edad como parámetro

El criterio etario es por excelencia un referente universalmente establecido para delimitar las políticas públicas orientadas hacia la adolescencia y la juventud. Naciones Unidas y su Programa para el Desarrollo (PNUD) sitúan a la juventud entre 15 y 24 años, pero también extienden ese grupo para incluir a hombres y mujeres entre 25 y 30 años (e incluso más, hasta los 35 años), basándose en realidades contextuales y en directrices de políticas juveniles regionales y nacionales (PNUD, 2014).

Este establecimiento de los límites etarios, si bien pareciera ser posible estandarizarlos, depende de la legislación de cada país en función de su contexto. En México, por ejemplo, se considera jóvenes a aquellas personas cuyas edades fluctúan entre los 12 y los 29 años de edad. En Costa Rica los límites se fijan entre los 12 y los 35 años, y en República Dominicana, entre los 15 y los 35 años; en otros países, en tanto, se parte de los 18 años, para evitar traslapos con las disposiciones pertinentes a los adolescentes (Universidad Alberto Hurtado [UAH] y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos [ONU-Hábitat], 2009).

Sin embargo, en dicho intervalo etario existen diferencias sustantivas, y subdivisiones que se han debatido en este intento por definir la juventud desde la variable etaria. La distinción más clásica en estos términos suele dividir la juventud en dos categorías: el adolescente y el joven adulto. Es más, esta separación en subgrupos según el criterio etario no está exenta de complicaciones puesto que, por ejemplo, la juventud engloba la adolescencia, pero la adolescencia no engloba a la juventud. En consecuencia, la existencia de políticas de adolescencia contribuye al desarrollo de la juventud, pero no alcanza periodos cruciales de la vida del sujeto juvenil (Krauskopf y Mora, 2000).

Por otro lado, es innegable que los contextos, en especial aquellos de vulnerabilidad o exclusión, aceleran o distorsionan los procesos biopsicosociales asociados a una determinada edad, por ejemplo, la inserción al sistema laboral, que puede marcar el término de la juventud para un joven a los 25 años, contrasta con la repentina entrada de un menor que abandona la escuela a los 16 años para abonar a la subsistencia de su hogar.

Por ello, establecer taxativamente límites en función de la edad, para determinar la inclusión de un grupo a un determinado programa, política o beneficio, corre el riesgo de vulnerar el relato biográfico o particularidad de cada caso.

El paradigma como parámetro

Ampliando las limitaciones de la edad como referencia para el análisis de las políticas públicas, encontramos otra forma de clasificación en función de la visión de juventud a la base de su formulación.

Siguiendo a Krauskopf es posible identificar al menos cuatro visiones principales que enmarcan la ubicación de la juventud en el tejido social y sus políticas: la juventud como periodo preparatorio, etapa problema, juventud ciudadana y como actor estratégico del desarrollo (Krauskopf y Mora, 2000). En las dos primeras, las juventudes no son visualizadas como actores sociales, lo que sí ocurre en las dos últimas.

Las políticas que emanan de una visión de la juventud como periodo preparatorio se han traducido en un énfasis en la educación en cuanto oferta por excelencia del Estado, con una política sectorial, un modelo universalista (que mantiene segmentaciones de clases, etnias y culturas que no reconocen sus reales condiciones de vida) de preparación para la adultez y con suspensión de la plenitud de las capacidades de participación. Esta visión, basada en el concepto de moratoria psico-

social, olvida las profundas asimetrías de clase y realidades entre los universos juveniles, y pone toda su finalidad en el futuro, obviando el tiempo presente.

Por otra parte, aquellas políticas centradas en la juventud como etapa problema la conceptualizan a partir de sus disrupción en el orden social. El joven aparece como el sujeto de riesgo que hay que proteger o como el sujeto peligroso que hay que reprimir o castigar, produciendo un fuerte estigma de ciertas prácticas, representaciones o demandas juveniles, que miradas desde el mundo adulto no tienen cabida en la vida social. Políticas represivas de tolerancia cero ante el uso no convencional del espacio público, el consumo de drogas o diversas expresiones de la sexualidad son castigadas duramente a pesar de que la evidencia demuestra la ineficacia de dichas políticas.

El salto cualitativo ha estado dado por la inclusión de los jóvenes como agentes de ciudadanía y actores claves para el desarrollo presente. Esto implica asumir que la dotación de ciudadanía es mucho más amplia que el derecho al sufragio; se trata de situar a los mundos juveniles en los espacios de toma de decisión, de representatividad, de igualdad de oportunidades, y, por sobre todo, de participación en los procesos constituyentes del desarrollo de las ciudades y la interacción social. Dado que así como la palabra clave de la niñez es protección, y de la mujer es igualdad, para la juventud lo es participación.

A la vez, esto supone la difícil pero ineludible tarea de reducción de las brechas de desigualdad en la que se encuentran gran parte de los jóvenes, a través de la formación del capital humano y social. En otras palabras, asumir un enfoque de capacidades inclusivo donde todo joven pueda expresar su potencialidad y estar menos expuesto a los constantes riesgos e incertezas de la sociedad contemporánea.

La primer estrategia para la juventud del PNUD 2014-2017 es un excelente ejemplo de cómo avanzar en esta línea, involucrando a los jóvenes como fuerza positiva de cambio y que se resume en los siguientes objetivos:

- *Tres resultados:* mayor empoderamiento económico de los jóvenes; mayor compromiso cívico y participación de las juventudes en la toma de decisiones, la vida política y las instituciones públicas, y fortalecimiento de la participación de los jóvenes en la construcción de resiliencia.

- *Diez principios rectores:* derechos humanos, igualdad de género, sostenibilidad, control y liderazgo nacionales, participación, innovación, cooperación sur-sur, voluntariado, intercambio de conocimientos entre generaciones, y trabajo hecho por, con y para la juventud.
- *Estrategia enfocada sobre cuatro elementos:* desarrollo de capacidades, promoción e integración, liderazgo de ideas y políticas nacionales.

Estrategias y herramientas para la prevención de la violencia y la delincuencia juvenil

La intensidad y amplitud de las situaciones de violencia en donde jóvenes son víctimas y victimarios requiere respuestas focalizadas y especializadas. Ello no implica excluir estrategias de prevención social de carácter primario o universal, sin embargo, es preciso contar con estrategias y herramientas que permitan activar intervenciones de mayor complejidad y de mayor focalización.

Iniciar un proceso de trabajo con jóvenes víctimas y victimarios de violencias supone asumir situaciones no sólo de exclusión y autoexclusión, sino que la propia ciudad se transforma en una plataforma que excluye a las y los jóvenes y que potencia la vulnerabilidad de aquellos jóvenes que pueblan los territorios críticos (barrios miseria, guetos, colonias marginales, etc.). En la apuesta por trabajar con los jóvenes que están en mayor riesgo de generar o padecer violencias existen estrategias y herramientas que permiten focalizar y especializar las políticas locales, los programas y proyectos.

Una aproximación que permite contar con referentes o guías a las intervenciones y trabajos que se inician con jóvenes víctimas y victimarios de violencias (entre otros) es el modelo ecológico.

Modelo ecológico



Fuente: elaboración propia con base en Bronfenbrenner, 1987.

En este modelo, Bronfenbrenner (1987) considera un conjunto de estructuras, en donde cada uno de los niveles contiene a otro. Así, el nivel individual corresponde al microsistema, el nivel relacional al mesosistema, luego el nivel comunitario se identifica como el exosistema, para terminar con el nivel social o macrosistema. Estos sistemas se relacionan unos con otros, a partir de esta vinculación, por lo que para programar intervenciones de calidad es necesario que se consideren todos estos niveles.

Lo sociocultural como herramienta de acercamiento inicial con jóvenes

La falta de confianza mutua entre jóvenes que están en mayor riesgo de generar o padecer violencias y las instituciones públicas (y también privadas) exige que el acercamiento inicial justamente busque construir nuevos

puentes que permitan la confianza. Esta desconfianza es un componente fundamental también entre el mundo adulto, en general, (y en particular el mundo adulto de aquellos territorios más precarizados) y el mundo juvenil (y en particular aquellos jóvenes que están con mayores riesgos de padecer y generar violencias).

Una forma innovadora, creativa y atractiva de iniciar un proceso de trabajo con jóvenes son los proyectos o iniciativas socioculturales. Estos proyectos que utilizan estrategias y técnicas de arte y cultura (en su amplio sentido) permiten dar visibilidad justamente a aquellos jóvenes que están con mayores riesgos de padecer y generar violencias. En este punto es fundamental identificar qué expresiones artístico-culturales son las más adecuadas e interesantes para este grupo de jóvenes. El arte urbano como expresión contracultural, como visibilización de lo marginal (y de este nuevo autor invisible) y como expresión de denuncia, se ha transformado de manera potente en una herramienta multifacética para justamente iniciar intervenciones con las y los jóvenes en aquellos territorios precarizados. Justamente esta posibilidad de ser nombrado y reconocido (TAG o bomba o firma) permite visibilizarse como un sujeto importante y es en esa relevancia en donde un proyecto adecuado puede generar estrategias para potenciar aspectos identitarios y de organización (de los propios jóvenes), y para gestionar la convivencia de manera acordada y pacífica con el resto de la comunidad y las instituciones. Esta misma experiencia puede generarse con otras herramientas socioculturales: el *hip-hop*, el *breakdance* o la *capoeira*, el fútbol calle y el boxeo (entre muchas otras), como herramientas no sólo de entrenamiento físico, sino como un compromiso con la disciplina y la comunidad. La clave está en reconocer e identificar junto con las y los jóvenes qué herramientas pueden tener mayor relevancia y potencialidad para cada comunidad en específico: la prevención social no tiene recetas.

Las ventajas de este tipo de procesos permiten obtener resultados en el corto plazo, situación que los diferencia de muchas otras estrategias preventivas cuyos resultados se identifican a mediano y largo plazo. Por ejemplo, la recuperación participativa de espacios públicos, a través de este tipo de herramientas, permite cambiar la imagen urbana y sobre todo la evaluación negativa de la comunidad hacia estos jóvenes que presentan mayores riesgos de padecer y generar violencias. Los ejercicios en donde los propios jóvenes le consultan o piden permiso a vecinas y vecinos para realizar estas intervenciones urbanas genera una atmósfera de acuerdo y convivencia más pacífica. Asimismo, este tipo de procesos apuesta por

la organización y autonomía de las y los jóvenes, ello permite generar mecanismos de coproducción de seguridad y posibilita que estas (ahora) organizaciones de nuevo tipo, integradas por jóvenes, puedan tener una relevancia mayor no sólo a nivel comunitario, sino también en su relación con las instituciones públicas y privadas.

Del buen acercamiento a la consolidación de procesos de prevención social de las violencias y delitos con jóvenes

Así como los proyectos socioculturales pueden lograr un acercamiento adecuado, tampoco pueden ser la gran respuesta a las problemáticas que plantea el trabajo de prevención social con jóvenes que presentan mayores riesgos de padecer y generar violencias. En la idea de consolidar procesos de prevención social es necesario siempre especializar el trabajo y focalizar grupos. Si un buen proyecto sociocultural abrió las puertas para trabajar con grupos juveniles será necesario identificar aquellas problemáticas, intereses, necesidades y oportunidades que presentan esos mismos grupos. Esta información diagnóstica permitirá diseñar e implementar proyectos mucho más específicos y focalizados. Proyectos socioproductivos, de reinserción escolar, de atención a jóvenes en conflicto con la ley, de atención al consumo problemático de drogas, entre otros, son iniciativas que con la información diagnóstica adecuada pueden profundizar el impacto de las intervenciones establecidas desde el gobierno, instituciones y organizaciones locales.

La consolidación de los procesos de prevención social con jóvenes requiere del liderazgo de autoridades locales y comunitarias. No basta sólo con una alcaldía comprometida, sino líderes comunitarios actuando desde la óptica de la prevención. En particular, es relevante identificar y potenciar aquellos liderazgos juveniles, sean formales o no, ya que en el fundamento de una buena estrategia de prevención con jóvenes se encuentra la promoción de la organización, de la identidad y el autorreconocimiento como grupo social relevante, con intereses, problemáticas, visiones y necesidades compartidas y diferenciadas del mundo adulto. En este punto, la prevención social de violencias con jóvenes existe en la medida en que la perspectiva adultocéntrica va retrocediendo.

La formación y especialización de los equipos técnicos del gobierno local, en materias de prevención social de violencias con jóvenes, es quizás el punto más relevante para la consolidación de una estrategia de prevención con jóvenes. Es decir, el diseño, implementación, monitoreo y eva-

luación (al menos con indicadores de gestión y resultados) de las políticas, programas y proyectos, a nivel local, requieren de equipos técnicos capacitados y especializados en el trabajo con juventudes. El apoyo de organizaciones de la sociedad civil (osc), universidades e iniciativa privada, entre otras, siempre será importante, sin embargo, el factor fundamental en los procesos de consolidación está estrechamente vinculado a la capacidad y experiencia del equipo técnico de nivel local. La prevención social de las violencias y delitos siempre se aborda desde lo local y por ello, la respuesta que pueda brindar el gobierno local (alcaldía, delegación, etcétera) es la más relevante.

En la idea de ir consolidando aquellas iniciativas de prevención social de violencias y delitos con jóvenes, es clave comprender y promover la necesaria organización y autonomía de los propios grupos juveniles. Ni el gobierno local, ni las osc, ni las iniciativas privadas pueden pensarse desde la intervención o trabajo con jóvenes (o con cualquier otro grupo social) de manera estática. En particular, trabajar con jóvenes significa empoderar y promover procesos y espacios de reconocimiento y autonomía. En este sentido, el equipo técnico de nivel local, encargado de la prevención social de las violencias y delitos, debe necesariamente ir adecuándose a las nuevas características y contextos sobre los cuales se establece un proyecto o iniciativa.

Por último, la necesidad de monitorear y evaluar cualquier tipo de iniciativa (política, programa, proyecto, entre otras) en prevención social de las violencias y delitos es fundamental, aun cuando sea lo menos desarrollado en diversas regiones. Si bien el monitoreo es una etapa que usualmente se vincula a la evaluación, es necesario tener en cuenta que desde el principio de una iniciativa se debe estar implementando este seguimiento, sólo esta revisión constante nos permitirá comprender los cambios y con ello se podrán tomar decisiones que permitan adecuar aquella parte del proyecto que no funciona. La evaluación es la mejor manera de entender los factores de éxito o fracaso de las iniciativas de prevención social, pues establece buenas prácticas y posibilita generar conocimientos a partir de toda la información que genera una iniciativa de prevención social de las violencias y delitos con jóvenes.

La ciudad como plataforma juvenil

La experiencia de vivir la ciudad, de apropiarse y de identificarse no sólo con un pequeño territorio en particular (como pasa por ejemplo con los

miembros de pandillas) es clave para generar mecanismos que permitan superar la segregación y marginación urbana. Este cambio de paradigma puede iniciar justamente en los espacios públicos, culturales, deportivos, de esparcimiento y recreación, que se espera que las y los jóvenes usen, incentivando su participación tanto en el diseño, implementación y mantenimiento de los mismos. Esto es fundamental cuando consideramos que en aquellos territorios más precarizados estos espacios no existen o no cumplen esa función. Por ello, la generación de nuevos espacios o la recuperación de los espacios públicos con jóvenes conlleva su inclusión. Este puede ser un comienzo interesante, pero no puede limitarse a la generación o recuperación de espacios, debe ampliarse como plataforma para acercar y profundizar la idea de democracia en las y los jóvenes.

Los mecanismos que son el sustento del cambio de paradigma para que la ciudad pase a ser una plataforma juvenil son también una manera de aumentar y profundizar la democracia, no sólo en sus mecanismos tradicionales de participación, sino justamente en la innovación y creatividad que las y los jóvenes pueden aportar. La idea de democracia y su calidad pasan por cómo los ciudadanos (en este caso la juventud) experimentan que su visión es considerada como relevante, y en donde las decisiones individuales y sobre todo colectivas pueden generar cambios positivos para la comunidad, en general, y en particular para las y los jóvenes.

Fuentes consultadas

- Beck, U. (1998). *La sociedad de riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Buenos Aires, Argentina: Paidós Ibérica.
- Bonfenbrenner, U. (1987). *La ecología del desarrollo humano*. Buenos Aires, Argentina: Paidós Ibérica.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2008). *Juventud y Cohesión Social en Iberoamérica: Un modelo para armar*. Santiago de Chile: Cepal, División de Desarrollo Social.
- Duarte, K. (2000). ¿Juventud o Juventudes?: Acerca de cómo mirar y remirar a las juventudes de nuestro continente. *Ultima década*, 8(13). Recuperado de <http://www.scielo.cl/pdf/udecada/v8n13/arto4.pdf>
- Krauskopf, D. (2003). *Participación social y desarrollo en la adolescencia* (3ª ed.). Costa Rica: Fondo de Población de las Naciones Unidas. Recuperado de https://www.ministeriodesalud.go.cr/gestores_en_salud/derechos%20humanos/jovenes/partsocialadoles.pdf
- _____. (2000). *Políticas de Juventud en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Krauskopf, D. y Mora, M. (2000). *Condiciones de vida de la juventud centroamericana y el desarrollo de políticas sociales: el reto del 2000*. San José, Costa Rica: Organización Iberoamericana de la Juventud.
- Organización de los Estados Americanos. (2011). *Hacia una cultura de la no violencia: el rol de las artes urbanas*. Recuperado de <https://www.oas.org/es/yearofculture/DOCs/manual%20campo%20espanol.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (abril de 2010). Como hacer que funcionen las directrices de las Naciones Unidas sobre la prevención del delito [Documento no oficial de carácter informativo]. En *12° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal*, Organización de las Naciones Unidas, Salvador, Brasil, 2010.
- Pérez Islas, J. A. (2000). Visiones y versiones. Jóvenes, instituciones y políticas de juventud. En M. Barbero *et al.*, *Umbrales. Cambios culturales, desafíos nacionales y juventud*. Medellín, Colombia: Corporación Región.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). *Estrategia para la Juventud del 2014-2017*. Nueva York, NY: PNUD.
- Universidad Alberto Hurtado y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (2009). *Guía para la prevención con jóvenes*. Santiago de Chile: UAH/ONU-Hábitat.

La prevención del radicalismo violento, las ciudades, las comunidades y lo local

PABLO MADRIAZA¹ Y ANNE-SOPHIE PONSOT²

Resumen

Este texto tiene por objetivo discutir algunos elementos en torno a las relaciones entre la radicalización violenta y los contextos locales, particularmente en la ciudad. Para ello, éste se divide en tres partes. Primero se reseña brevemente la evolución del concepto y cómo variables locales han influido en esta transformación. Segundo, se describen algunos factores que han demostrado tener influencia sobre este fenómeno, particularmente la relación entre factores individuales y la integración de las comunidades en los países occidentales. Finalmente, en la última parte se describen las medidas que tanto países como ciudades han implementado para combatir este fenómeno.

Introducción

La última década de investigación en terrorismo ha visto nacer un nuevo enfoque de comprensión de este fenómeno. Desde el estudio del terrorismo, propiamente tal, al de radicalización (Kundnani, 2012). Los dos conceptos, aunque ligados estrechamente, presentan matices importantes. Mientras el primero se basa en un enfoque de seguridad coercitivo, el segundo trata de buscar respuestas en las raíces sociales, psicológicas y económicas del fenómeno (Taspinar, 2009). Desde el enfoque “terrorismo” las medidas tienden a la securización de la sociedad, los roles principales son jugados por las agencias de inteligencia y se busca así impedir la ejecución de atentados. La radicalización, al contrario, tiene un vínculo más bien indirecto sobre la violencia. Primero, porque se focaliza

¹ Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), Montreal, Canadá.

² Consultora en el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), Montreal, Canadá.

sobre los factores a la base, y segundo, porque se concentra en las ideas radicales. En efecto, el enfoque cognitivo está fuertemente presente tanto en la investigación como en la intervención (Madriaza y Ponsot, 2015). Así, el estudio del terrorismo es un estudio de los hechos y el de la radicalización lo es del proceso que conduce a esa violencia. Se comprende entonces que el enfoque basado en la radicalización se preste mejor a un enfoque de prevención que aquel basado en el terrorismo. Desde este punto de vista, si bien todo terrorismo es preocupante, no toda radicalización lo es. Ello porque el hecho de tener ideas radicales no implica necesariamente la utilización inmediata de violencia. Numerosos movimientos sociales como el feminismo o el pacifismo han llevado sus ideas al extremo y sin embargo no han ejercido violencia.

Cuadro 1. Definición de radicalización violenta

La radicalización que conduce a la violencia es “el proceso por medio del cual, un individuo o un grupo adopta una forma violenta de acción, directamente ligada a una ideología extremista de contenido político, social o religioso que contesta el orden establecido en el plano político social o cultural” (Khosrokhavar, 2014: 8-9).

Este viraje hacia la radicalización en el mundo occidental comienza tras los atentados de Madrid y Londres (Kundnani, 2012). A diferencia de los atentados del 11 septiembre, en Nueva York, donde los extremistas eran fundamentalmente extranjeros, aquellos en Europa fueron perpetrados por actores locales, los cuales, aunque inspirados de Al-Qaeda, se habían radicalizado en sus propios países de residencia (Kundnani, 2012; Neumann y Kleinmann, 2013). Es lo que se conoce como “terrorismo doméstico” (*homegrown terrorism*).³ En el caso del islamismo, muchos de ellos incluso son musulmanes convertidos; tema que se ha acentuado últimamente a partir de los llamados “lobos solitarios” y de los combatientes extranjeros. Un reporte de la European Police Office (Europol, 2015), por ejemplo, indica que de 201 ataques terroristas ocurridos durante el 2014 en Europa, la mayoría correspondieron a grupos separatistas, seguidos

³ Este concepto, pese a ser útil para diferenciar el extremismo islámico internacional del local, al interior de los países desarrollados, encubre el hecho evidente de que en Occidente el terrorismo tiene una historia local de larga data y vigente hasta hoy en día (European Police Office, 2015; Khosrokhavar, 2014). Es un concepto etnocéntrico también, pues no considera el hecho evidente de que en diversas partes del mundo el terrorismo ha sido fundamental e históricamente local.

por grupos anarquistas y de extrema izquierda. Solamente 1% de estos ataques tuvieron una motivación religiosa. Por otra parte, en Estados Unidos existe cierto consenso entre los investigadores al afirmar que la principal amenaza terrorista no proviene de los musulmanes, sino de la extrema derecha local (Gruenewald, Chermak y Freilinch 2013; Kurzman y Schanzer, 2015).

En este nuevo escenario, los contextos locales se han convertido en factores fundamentales para comprender cómo y por qué se produce este fenómeno y cómo se puede intervenir sobre él. Las investigaciones han comenzado a focalizarse en factores como el sentimiento de pertenencia y los problemas de identidad de jóvenes (Hogg, 2014; Precht, 2007; Roy, 2008), particularmente de la segunda y tercera generación de inmigrantes y, por tanto, en las dificultades de integración, segregación y discriminación de los individuos y las comunidades, particularmente en el contexto urbano (Leiken, 2005; Silber y Bhatt, 2007). Desde el punto de vista de la intervención, las ciudades también han comenzado a tener un rol protagónico. Primero, a partir de las estrategias nacionales de prevención existentes, las cuales, pese a ser escasas aún, han puesto el acento en el trabajo con las comunidades y con los gobiernos locales. Segundo, a partir de las propias iniciativas de las ciudades, quienes en pocos años han multiplicado los planes locales de prevención, muchos de ellos considerados exitosos (Madriaza y Ponsot, 2015). Es el caso de Aarhus y Copenhague, en Dinamarca, Ámsterdam y, en Holanda o Montreal, en Canadá.

A pesar de la enorme importancia que comienzan a tener las ciudades en este tema, estamos lejos de haber desarrollado un enfoque urbano de la radicalización. Por el contrario, ésta sigue pensándose fundamentalmente como un problema de seguridad nacional o internacional. No obstante, la creciente preocupación por los factores locales y las comunidades nos entrega ciertas pistas sobre el rol que este enfoque puede llegar a jugar. Este capítulo se concentrará justamente en presentar algunas de estas pistas en torno a lo local, las comunidades y, posiblemente, las ciudades y lo urbano.

Un conocimiento limitado de la radicalización

Existe cierto consenso respecto a que la investigación empírica en materia de la radicalización y su prevención es insuficiente (Neumann y Kleinmann, 2013). Esto es cierto para el estudio del radicalismo en general, pero es especialmente evidente en el caso del radicalismo de extrema dere-

cha, el cual es tan o más importante que el islamismo, tanto en Europa como en América del Norte (Madriaza y Ponsot, 2015). En el contexto de una revisión sistemática que se hizo en el Centro Internacional para la Prevención de Criminalidad (CIPC), por ejemplo, sobre un conjunto de 32 factores que explican tanto el radicalismo de extrema derecha como el islámico, solamente 11 tuvieron un cierto consenso entre los investigadores (4 para ambos tipos, 5 exclusivamente para el radicalismo islamista y 2 exclusivamente para el radicalismo de extrema derecha) (Madriaza y Ponsot, 2015). No hablamos en este caso de una comprobación empírica de los factores, sino sólo de los acuerdos que se encuentran en la literatura al respecto.

Se sabe, por ejemplo, que a nivel individual la inmensa mayoría de involucrados en estos hechos son hombres jóvenes y que las dificultades identitarias entre ellos, así como el sentimiento de pertenencia a la sociedad en la cual viven, cumplen un rol esencial en este proceso. Es bien sabido también que las redes personales e informales, más que el reclutamiento digital, son fundamentales para conducir a jóvenes en riesgo hacia la lucha armada. Por el contrario, no existe consenso sobre el estatus socioeconómico, el empleo, la educación, el tipo de familia del cual provienen o el historial de criminalidad de los individuos radicalizados. En un estudio ya clásico hoy en día, Sageman (2007, 2004) reportó que los individuos radicalizados que entrevistó tenían un buen nivel educacional, provenían en general de la clase media, la mayoría estaban casados y no tenían registros criminales. Por el contrario, un estudio similar hecho por Bakker (2006), en Europa, encontró que la mayoría de sus casos eran solteros, provenientes de clases populares y muchos de ellos tenían registros criminales. Los individuos radicalizados no parecen tampoco presentar mayores problemas de salud mental que el resto de la población (Dalgaard-Nielsen, 2010), salvo en el caso de los “lobos solitarios”, los cuales generalmente son más aislados socialmente, sufren frecuentemente de depresión o de otros problemas psicológicos (McCauley y Moskalenko, 2014). En otras palabras, tanto las crisis personales, las experiencias desfavorables (injusticia y discriminación) o la religión aparecen más como facilitadores del proceso de radicalización que como factores explicativos. Esto quiere decir que no son suficientes en sí mismos para conducir a alguien en esta vía. El caso de la religión es el más evidente. Muchos no han tenido una relación estrecha con la religión desde el comienzo y otros se han convertido recientemente (Sageman, 2007). Como indica

Khosrokhavar (2014), los *yihadistas* en Occidente son más fácilmente radicalizados si tienen una visión estrecha del islam.

Estos datos confirman que pese a la amplia divulgación del fenómeno de la radicalización, y el aumento considerable de la investigación en los últimos años, es poco lo que se conoce de ella. Esto se explica por la naturaleza misma del fenómeno, es decir, un número muy limitado y diverso de casos. El perfil de radicales es el ejemplo más pertinente: no existe un consenso sobre las características comunes de aquellos que se involucran en este proceso. No existe tampoco una sola trayectoria de radicalización a pesar de los esfuerzos que han hecho investigadores en esta vía y como McCauley y Moskalenko indican: “hay numerosas vías diferentes. La cantidad puede ser estimada calculando el número de combinaciones diferentes que se pueden extraer de los mecanismos ya identificados” (2010: 88).

Sin embargo, estas conclusiones nacen generalmente de estudios globales o a partir de comparaciones internacionales, las cuales suman los pocos casos descritos, provenientes de diversas partes del mundo. Las fuentes tampoco son las más precisas. Debido a que este tipo de información es frecuentemente secreta, y la mayoría de las veces de dominio exclusivo de las agencias de inteligencia, los investigadores comúnmente se ven obligados a buscar fuentes abiertas como medios de comunicación e incluso búsquedas de Google, entradas de Wikipedia o perfiles de Facebook (Madriaza y Ponsot, 2015). La información, siendo escasa y global, descuida por tanto los factores locales que podrían dar nuevas luces sobre los contextos y las oportunidades para la comprensión de la radicalización. Estos estudios serían fundamentales para desarrollar medidas eficaces que sean adaptadas a la realidad local, las cuales comportan características propias en torno a los procesos de radicalización y reclutamiento (Zeiger y Aly, 2015).

¿Qué factores locales influyen sobre el proceso de radicalización violenta?

La integración de las comunidades, particularmente de los migrantes, suele considerarse un factor clave para explicar los procesos de radicalización en Occidente. La incapacidad de estos países, especialmente en Europa, para integrar las diferentes culturas ha empujado a un progresivo aislamiento de las comunidades, las cuales se convierten en los blancos preferidos de los reclutadores *yihadistas* (Leiken, 2005). En Europa, por ejemplo, las comunidades musulmanas se distribuyen en función de la

influencia colonial del país de acogida o a partir de enclaves geográficos (pakistanís en Inglaterra, argelinos en Francia, turcos en Alemania, etc.) que reproducen una relación conflictiva con éstos (Cesari, 2008). Al contrario, en América del Norte los migrantes llegan a países construidos sobre la migración, con inmensos territorios que han permitido la distribución geográfica de las comunidades y mayores oportunidades de éxito (Leiken, 2005). Así como dice Leiken “por razones demográficas, históricas, ideológicas y políticas, Europa occidental sirve ahora como anfitriona de un descendencia musulmana desolada, compuesta de ciudadanos a los ojos de la ley, pero sin reconocimiento cultural ni social” (2005: 123). Esto explicaría la menor proporción de radicalizaciones islamistas en América del Norte en relación con Europa.

De esta forma, el sentimiento de marginalización a la cual se ven expuestas la segunda o tercera generación de inmigrantes podría aumentar las probabilidades de identificación con una causa global de musulmanes y con las víctimas de los países en conflicto, confirmando de esta forma una idea propia al proceso de radicalización islamista: que Occidente se encuentra en guerra con el islam. Si bien no existe un consenso sobre si los sentimientos de injusticia o las experiencias de discriminación juegan un rol en este proceso, para ciertos investigadores estos factores funcionan más bien como síntomas de factores estructurales, que reencuadrados a partir de una ideología permiten conducir hacia la lucha armada (Bjørge, 2005). Jóvenes involucrados en procesos de radicalización de extrema derecha tienden a percibir, de hecho, su propia situación como injusta o discriminatoria (Pauwels y De Waele, 2014).

En otros casos, no se trata tanto de las experiencias personales, sino de aquellas del grupo de pertenencia, en este caso la minoría cultural (Ponsaers *et al.*, 2015). Esto explicaría por qué personas bien educadas e integradas a la sociedad podrían verse involucradas en procesos de radicalización. El sentimiento de pertenencia juega entonces un rol no menor en esto. Simon, Reichert y Grabow (2013) explican, por ejemplo, que la incompatibilidad entre el sentido de pertenencia hacia la minoría cultural y aquel hacia la sociedad donde se vive estaría asociado con un aumento de simpatías hacia las ideas radicales, mientras que una compatibilidad entre ambas conduce estas demandas a través del sistema político tradicional. Otro estudio que comparó grupos radicales no violentos y violentos encontró que los grupos radicales no violentos mostraban una cercanía verdadera hacia los valores occidentales de pluralismo y tolerancia (Bartlett, Birdwell y King, 2010).

En este contexto, la búsqueda de identidad y de sentido, sobre todo de jóvenes nacidos en Occidente, aparece como uno de los factores claves de acuerdo a numerosos investigadores. Hogg (2014; Hogg, Kuglanski y Bos, 2013), por ejemplo, ha demostrado en varios estudios que los jóvenes con un sentimiento de incertidumbre en relación con su identidad, tienen mayores probabilidades de identificarse con un grupo radical. Kruglansky, Gelfand, Bélanger, Sheveland, Hetiarachchi y Gunaratna (2014), por su parte, ven en la búsqueda de sentido, entendida como la necesidad de reconocimiento, un factor motivacional clave entre éstos. Para algunos, esta búsqueda es propia de la crisis de identidad de la adolescencia (Beski-Chafiq, Birmant, Benmerzoug, Taibi y Goignard, 2010) y para otros, en ello también influyen variables macrosociales propias de la modernidad tardía (Khosrokhavar, 2014). En este último caso, el individualismo y el relativismo de valores, propio de las sociedades occidentales, empujan a los jóvenes a una búsqueda identitaria individual sin referencias previas (Khosrokhavar, 2014). La religión es un buen ejemplo de ello. A diferencia de las primeras generaciones de inmigrantes, quienes tienen un enfoque tradicional hacia ésta, las nuevas generaciones combinan aspectos culturales de la religión y de su experiencia cotidiana en Occidente (Sirseldoudi, 2012). Esta individualización religiosa aumenta el aislamiento y el sentimiento de no pertenencia que alimenta a su vez los procesos de radicalización. Sea cual sea el problema, la lucha armada aparece como una respuesta concreta ante esta búsqueda de sentido e identidad, en tanto aporta certezas normativas y “causas justas” para la vida. De esta forma, involucrarse en un grupo terrorista permite estabilizar la identidad de personas con una baja autoestima o de otros, quienes buscan pertenecer con el fin de defender su identidad (Victoroff, 2005).

El sentimiento de pertenencia a una diáspora, sobre todo a aquellas que viven cotidianamente el rechazo, como por ejemplo la comunidad musulmana, aumenta entonces el sentimiento de aislamiento, la necesidad de establecer vínculos con personas que tienen experiencia o características similares, así como la necesidad de defenderse de la sociedad. En Inglaterra, por ejemplo, el aislamiento de la comunidad somalí ha facilitado el reclutamiento de jóvenes pobres, sin empleo, por parte del grupo Al-Shabaab (Taarnby y Hallundbaek, 2010). De esta forma, más que la ideología o el vínculo a una organización en particular, la radicalización se explica mejor a partir de los vínculos personales que los individuos establecen entre ellos, particularmente al interior de estas comunidades. En un contexto, como dice Sageman (2004), donde la influencia de grupos

como Al-Qaeda comienza a disminuir en relación a la estructura formal de las organizaciones, las redes son cada vez más autónomas y autoactivadas. Individuos de más o menos la misma edad, que comparten experiencias de vida y opiniones similares, y viven más o menos dentro del mismo sector, comienzan un proceso de radicalización en conjunto. En un estudio realizado en Estados Unidos, 93% de militantes sunitas convertidos y no convertidos habían tenido una influencia de grupo en su proceso de radicalización, y 42% habían sido radicalizados a partir de contactos horizontales (familia, amigos, etcétera) (Kleinmann, 2012).

Si bien la tónica hoy en día es la de grupos inspirados de Al-Qaeda y el Estado Islámico, más que de estructuras jerárquicas bien organizadas, el rol de los “reclutadores” o “porteros” sigue siendo importante. Este “portero” es aquel antiguo *yihadista* con experiencia en Afganistán, Irak, Chechenia, etc., que sirve de puente entre las células y otros grupos extremistas, y que provee el conocimiento táctico, político y religioso (Nesser, 2006). Aun cuando muchos de éstos utilizan sitios de internet como espacio de reclutamiento, la mayoría utiliza, por el contrario, sus vínculos sociales informales. De hecho dentro de las comunidades, los porteros son bien conocidos y los individuos interesados saben a quién dirigirse (Hegghammer, 2006).

De esta forma, un conjunto de factores individuales y grupales anclados territorialmente en una comunidad, frecuentemente aislada o poco integrada al resto de la ciudad, parecen proveer las oportunidades necesarias para el desarrollo de la radicalización en los países occidentales. Esto me permite establecer un hecho que también veremos en relación con los programas de intervención: los factores que explican la radicalización al interior de la ciudad no están muy distantes de los problemas que enfrentan cotidianamente las ciudades contemporáneas, es decir, inclusión, cohesión, marginalización, segregación. La radicalización de esta forma es un ejemplo de las dificultades de múltiples ciudades, particularmente en Europa, para integrar efectivamente una parte de sus ciudadanos y proveerles las oportunidades necesarias para su desarrollo. Esto tiene también otra consecuencia inesperada: si estos factores no son muy distintos a otros problemas de la ciudad, entonces las soluciones no están tampoco muy lejos de los esfuerzos que se desarrollan hoy en día a nivel urbano.

¿Qué se hace contra la radicalización?

Inglaterra, Holanda y Dinamarca han sido los primeros países occidentales en desarrollar una política pública en relación con la prevención de la radicalización. A diferencia de otras regiones, por ejemplo Medio Oriente o el Sudeste Asiático, las políticas europeas se han concentrado justamente en los factores locales y comunitarios, tratando de intervenir sobre los individuos que se encuentran en las etapas iniciales del proceso de radicalización (Rabasa, Pettyjohn, Ghez y Boucek, 2010). En contraparte Inglaterra, con un foco puesto en el radicalismo islámico, Holanda y Dinamarca tienen enfoques amplios que consideran todo tipo de radicalización, particularmente la islámica y la de extrema derecha. Para Lindekilde (2012) estas políticas tienen en común también el hecho que se basan en un modelo lineal de radicalización creciente, así como en estar compuestas de dos elementos principales: un componente cognitivo o actitudinal y otro físico o comportamental. Al mismo tiempo, al igual que muchas estrategias locales, una particularidad de las políticas de contra-radicalización ha sido la tendencia a tener un enfoque mixto, que comparte tanto aspectos ligados a la seguridad interior y la represión, como a medidas de prevención social, propiamente. Ambos enfoques constituyen así dos alas de la investigación y la intervención del extremismo violento. En efecto, como indique más arriba, ambas perspectivas reproducen a su vez, el enfoque basado propiamente en el terrorismo y aquel basado en la radicalización.

Estas políticas entienden que es difícil distinguir entre individuos en riesgo debido a su estatus socioeconómico o problemas de integración y aquellos que son riesgos potenciales para la seguridad. Así, las estrategias se encuentran estrechamente ligadas a las preocupaciones en relación a la integración de las comunidades, la cohesión social y la lucha contra la discriminación (Lindekilde, 2012). De esta forma, aun cuando existen ciertos lineamientos generales, estas estrategias dejan amplias libertades para el desarrollo local de iniciativas, particularmente de las municipalidades, ya que entienden que las autoridades locales son quienes tienen mejores chances de detectar los signos tempranos de radicalización e intervenir rápidamente. Es así como surgen iniciativas locales interesantes, que han liderado e influenciado de hecho gran parte de las intervenciones en Occidente.

Un ejemplo de ello es la ciudad Aarhus en Dinamarca, la cual implementó una política de cuatro ejes (Ertel y Hoppe, 2015): a) una preven-

ción coordinada de la radicalización; b) un componente de formación y de información dirigido tanto a la población general, a los jóvenes y padres involucrados, y a los interventores locales y otras instituciones vinculadas; c) detección temprana de individuos o grupos radicalizados, y d) la intervención sobre los individuos. En este último caso, una intervención interesante, que hace parte de una lógica de trabajo en Dinamarca, es el trabajo con mentores, quienes acompañan a jóvenes y padres en el proceso de intervención sobre la radicalización.

Otro ejemplo interesante a nivel local es el plan de acción del distrito de Slotervaart, en Amsterdam, Holanda (Ranstorp y Hyllengren, 2013). Éste busca a) sensibilizar a los jóvenes musulmanes y su entorno social sobre el riesgo de radicalización; b) facilitar el desarrollo de competencias que aumenten la resiliencia de jóvenes y padres; c) apoyar a los padres en su rol de educadores; d) apoyar a las mezquitas y los imames en su trabajo contra la radicalización; e) asegurarse que los sistemas de detección funcionen; f) facilitar la cooperación entre las escuelas y los centros para los jóvenes, y g) promover la interacción entre los grupos comunitarios y los grupos religiosos.

Estos ejemplos ponen de relieve otra de las características de estas intervenciones: la importancia dada a la coordinación y al trabajo entre agencias. De hecho tanto a nivel nacional como local, la articulación es señalada como fundamental para cumplir los objetivos (Bjørge, 2005). Por ejemplo, el plan nacional de Noruega pone el acento en el trabajo de coordinación interministerial con el fin de luchar contra la radicalización (Vidino y Brandon, 2012).

La mayoría de estas propuestas no han sido evaluadas y cuando éstas existen indican frecuentemente los problemas para evaluar la ausencia de radicalización. Sin embargo, a pesar de ello son consideradas como buenas prácticas en general. El plan nacional inglés de contra terrorismo (CONTEST), por el contrario, ha recibido bastante atención durante los últimos años, aunque sus resultados son contradictorios (Kundnani, 2009; Thomas, 2014). Se le critica su efectividad para prevenir la radicalización, pero también el impacto que ha tenido en las relaciones entre la comunidad musulmana y el Estado (Thomas, 2014). Para muchos, CONTEST y su rama de prevención PREVENT han aumentado la estigmatización de la comunidad musulmana, transformando muchas de sus acciones en sospechosas, ahí donde estas mismas acciones en otras comunidades son aceptadas o al menos toleradas (Ragazzi, 2014).

Otros países carecen de políticas nacionales de prevención, pero incorporan algunas medidas de contraradicalización dentro de amplias estrategias de integración. Por ejemplo, España, a pesar de haber vivido en carne propia el atentado a Madrid del 2004, ha preferido concentrarse en políticas de diálogos culturales y entendimiento (Belkin, Blanchard, Ek y Mix 2011). Van Heelsum (2011) observa esta misma distinción en el caso de las ciudades e incluso va más allá al indicar que, en ciertos casos, las ciudades han desarrollado líneas distintas a las políticas nacionales por considerarlas demasiado negativas. Cita el caso de la ciudad de Breda, en Holanda, la cual consideró que la estrategia nacional no se adaptaba a la realidad de sus comunidades musulmanas o aquella de Amsterdam, que ha preferido trabajar sobre un concepto más amplio de cohesión social, el cual ya utiliza en otro tipo de intervenciones.

En otros casos, las ciudades han tomado la iniciativa y han precedido y estimulado el desarrollo de políticas regionales o nacionales. Es el caso de Montreal, Canadá, ciudad que creó hace poco tiempo el Centro de Prevención de la Radicalización conducente a la violencia, que combina aspectos de las casas de información de Holanda y Dinamarca, y de intervenciones individuales y psicosociales utilizadas por esta última. Este centro tiene por objetivos: a) implementar acciones concretas para prevenir la radicalización y los discursos violentos; b) ofrecer un apoyo psicosocial tanto a los individuos, sus familiares, a aquellos que intervienen y a la comunidad; c) facilitar la reinserción social de los individuos radicalizados; e) producir estudios científicos para comprender mejor el fenómeno, y f) facilitar y difundir los conocimientos adquiridos. Aunque al inicio fue una estrategia de la ciudad, rápidamente se expandió a la provincia de Quebec, es más, con el apoyo del gobierno se espera que dentro de poco tiempo se extienda a su vez hacia otras provincias de Canadá. El modelo también ha sido retomado por la ciudad de Burdeos en Francia, la cual instaló un centro de prevención.

Cuadro 2. Declaración de Aarhus

La *declaración de Aarhus* es una prueba del interés de las ciudades y las regiones para buscar soluciones a los problemas de la radicalización. Esta iniciativa fue promovida por el Foro Europeo de Seguridad Urbana y la ciudad de Aarhus, en el contexto de la Cumbre europea de alcaldes, llevada a cabo en esta ciudad cinco días después de los atentados en París.

Esta declaración insiste en el papel de las colectividades locales en la prevención de la radicalización. Defiende particularmente que la elaboración y la aplicación de estrategias nacionales en cuanto a la prevención, debe incluir necesariamente a los responsables locales. Además, compromete a los participantes a integrar a todos los actores locales (sociedad civil, asociaciones confesionales, servicios sociales y educativos, servicios de seguridad y de justicia, etc.). Con el fin de implementar estas ideas, la declaración de Aarhus propone una alianza entre las ciudades, particularmente a través de la implementación de una plataforma digital que reúna las iniciativas, experiencias y recursos en relación con la lucha contra la radicalización a nivel local.

A partir de la revisión sistemática que hizo el CIPC, en relación con este tema, clasificamos las medidas de intervención, no los programas (Madriaza y Ponsot, 2015). Éstas pueden ser clasificadas en cuatro tipos, de acuerdo al contexto al cual se dirigen: individuales, relacionales, comunitarias y societales. Por razones de espacio sólo daré algunos ejemplos de las tres primeras.

- *Medidas individuales.* La hipótesis a la base de muchas de estas medidas es la idea de que los individuos radicalizados tienen pensamientos fijos sobre la realidad. De esta forma, las intervenciones buscan ampliar estas perspectivas incorporando otros puntos de vista, a través del reforzamiento de competencias personales. Un ejemplo de esto es el modelo de “multiplicidad de interpretaciones”, el cual busca favorecer la diversidad de opiniones sobre un mismo tema, incorporando ideas radicales dentro del abanico de posibilidades (Gregg, 2010). El mismo principio se aplica en torno a las ideas religiosas y en torno a las visiones críticas sobre internet.
- Gran parte de las estrategias de desradicalización de islamistas aplican también este principio. Estas medidas buscan que un individuo abandone su ideología extremista, es decir, es un intento de cambiar su sistema de creencias. Este trabajo está frecuentemente asociado a la intervención en prisiones, pues confluyen tres tipos de intervención: una intervención psicosocial, un programa de discusión con un comité de Imames o de clérigos musulmanes, los cuales intentan

disuadir al prisionero sobre sus creencias o ampliar su conocimiento sobre la religión, y un programa de reinserción en la sociedad.

- *Medidas en relación con el entorno relacional.* Son medidas ligadas fundamentalmente a la formación de las personas que intervienen o se asocian al entorno inmediato de jóvenes radicales, por ejemplo, policías, trabajadores sociales, profesores, padres, entre otros. También en algunos casos, por ejemplo en el plan de Slotervaart en Holanda, existen grupos de apoyo para padres o se han creado redes de colaboración entre ellos. En Noruega una medida bastante popular son las conversaciones estructuradas joven-padre-profesional, que intentan buscar salidas al problema de la radicalización.
- *Medidas en relación con el entorno comunitario.* En el contexto comunitario el trabajo se centra en la articulación de redes de colaboración a nivel local, ya sea provenientes del sistema educacional, de salud, justicia o asociaciones comunitarias. En muchos países occidentales se han establecido también medidas para colaborar con la comunidad, con el fin de mejorar la confianza entre estas comunidades y las instituciones, por ejemplo, la policía.

Ya he analizado algunos elementos de las estrategias nacionales y locales, sin embargo, a la luz de las medidas recién presentadas, aún pueden rescatarse algunos aspectos a modo de conclusión.

Primero, hay un énfasis importante en la intervención individual y en los procesos cognitivos conducentes a la radicalización. El objetivo, como he planteado más arriba, es producir un cambio en las ideas de los jóvenes radicales o diversificar estos puntos de vista. La singularidad de las trayectorias de radicalización apoya, en efecto, un enfoque individualizado de intervención, uno que ponga en relación los factores individuales y situacionales (Bouzar, 2015).

Segundo, un aspecto que me parece fundamental, salvo el componente religioso y de cierta forma el enfoque de contradiscurso, es que los modelos de intervención sobre la radicalización no son muy distintos de otros enfoques de prevención a nivel local-comunitario, por ejemplo, aquellos enfocados en el crimen. Esto nos abre diversas pistas sobre la intervención. En efecto, es bien sabido que enfoques integrales y globales son las mejores estrategias de prevención (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC] y Centro Internacional para la Preven-

ción de la Criminalidad [CIPC], 2010), y que al ser globales y focalizadas en los factores a la base no sólo tienen un impacto sobre el problema en particular, sino también sobre otras problemáticas que se ven afectadas por los mismos factores. Así, un programa de prevención de la radicalización enfocado en la integración y cohesión comunitaria puede tener múltiples beneficios para prevenir también la delincuencia, el consumo de drogas, la intimidación en la escuela, etc. Sin embargo, este hecho también se aplica a la inversa: programas exitosos que refuerzan la integración, la cohesión y la resiliencia de las comunidades pueden ser efectivos para prevenir la radicalización.

Esto nos lleva al tercer y último punto. Como he indicado antes, existen tanto programas enfocados en la prevención de la radicalización propiamente, como aquellos que, incorporando iniciativas en esta línea, tienen enfoques más amplios e integrales. Algunos programas específicos como PREVENT han puesto dudas sobre si un enfoque focalizado en la radicalización no estaría produciendo efectos paradójicos a los esperados. De esta forma, el debate que se instala hoy en día es saber si enfoques de contra extremismo violento (CVE en inglés) son eficaces a nivel local-comunitario o si en este caso bastan los enfoques integrales antes mencionados.

Fuentes consultadas

- Bakker, E. (2006). *Jihadi terrorists in Europe, their characteristics and the circumstances in which they joined the jihad: An exploratory study*. La Haya, Países Bajos: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.
- Bartlett, J., Birdwell, J. & King, M. (2010). *The edge of violence: a radical approach to extremism*. Londres, UK: Demos.
- Belkin, P., Blanchard, C. M., Ek, C. & Mix, D. E. (2011). *Muslims in Europe: Promoting Integration and Countering Extremism*. Washington, DC: Congressional Research Service.
- Beski-Chafiq, C., Birmant, J., Benmerzoug, H., Taibi, A., & Goignard, A. (2010). *Jeunes et radicalisation islamiste Lille, France*. Aarhus, Dinamarca: CIR.
- Bjørge, T. (2005). *Root Causes of Terrorism: Myths, reality and ways forward*. Londres, UK: Routledge.
- Bouzar, D. (2015). *Comment sortir de l'emprise «djihadiste»*. Ivry-sur-seine, Francia: Atelier.
- Cesari, J. (2008). Muslims in Europe and the risk of radicalism. In R. Coolsaet. (ed.), *Jihadi Terrorism and the Radicalisation Challenge in Europe*. Farnham, Inglaterra: Ashgate.
- Dalgaard-Nielsen, A. (2010). Violent radicalization in Europe: what we know and what we do not know. *Studies in Conflict & Terrorism*, (33), 797-814. doi:10.1080/1057610X.2010.501423
- Ertel, M. & Hoppe, R. (23 de febrero de 2015). Community Response: A Danish Answer to Radical Jihad. Recuperado de <http://www.spiegel.de/international/europe/aarhus-program-for-returning-jihadists-from-syria-a-success-story-a-1019633.html>
- European Police Office. (2015). *European union terrorism situation and trend report 2015*. La Haya, Países Bajos: Europol.
- Gartenstein-Ross, D. & Grossman, L. (2009). *Homegrown terrorists in the U.S. and U.K.: an empirical study of the radicalization process*. Washington, DC: Center for Terrorism Research & Foundation for Defense of Democracies.
- Gregg, H. S. (2010). Fighting the Jihad of the Pen: Countering Revolutionary Islam's Ideology. *Terrorism and Political Violence*, 22(2), 292-314. doi:10.1080/09546551003597584
- Gruenewald, J., Chermak, S. & Freilich, J. D. (2013). Far-Right Lone Wolf Homicides in the United States. *Studies in Conflict & Terrorism*, 36(12), 1005-1024. doi: 10.1080/1057610X.2013.842123
- Hegghammer, T. (2006). Terrorist recruitment and radicalization in Saudi Arabia. *Middle East Policy*, 13(39), 39-60.
- Hogg, M. A. (2014). From uncertainty to extremism: Social categorization and identity processes. *Current Directions in Psychological Science*, 23(5), 338-342.
- Hogg, M. A., Kruglanski, A. & Bos, K. Van den (2013). Uncertainty and the roots of extremism. *Journal of Social Issues*, 69(3), 407-418. doi:10.1111/josi.12021

- Khosrokhavar, F. (2014). *Radicalisation*. París, Francia: Éd. de la Maison des sciences de l'homme.
- Kleinmann, S. M. (2012). Radicalization of homegrown Sunni militants in the United States: Comparing converts and non-converts. *Studies in Conflict & Terrorism*, 35(4), 278-297.
- Kruglanski, A. W., Gelfand, M. J., Bélanger, J. J., Sheveland, A., Hetiarachchi, M., & Gunaratna, R. (2014). The psychology of radicalization and deradicalization: How significance quest impacts violent extremism. *Political Psychology*, 35, 69-93.
- Kundnani, A. (2012). Radicalisation: the journey of a concept. *Race & Class*, 54(2), 3-25. doi:10.1177/0306396812454984
- (2009). *Spooked! How not to prevent violent extremism*. Londres, Reino Unido: Institute of Race Relations.
- Kurzman, C. & Schanzer, D. (june 16, 2015). The growing right-wing terror threat. The New York Times. Recuperado de <http://www.nytimes.com/2015/06/16/opinion/the-other-terror-threat.html>
- Leiken, R. S. (2005). Europe's Angry Muslims. *Foreign Affairs*, 84, 120-135. doi:10.2307/20034425
- Lindekilde, L. (2012). Assessing the effectiveness of counter-radicalisation policies in northwestern Europe. *Critical Studies on Terrorism*, 5(3), 335-344.
- Madriaza, P. & Ponsot, A.-S. (2015). *Comment prévenir la radicalisation: une revue systématique*. Montreal, Canadá: Centre International pour la prévention de la Criminalité.
- McCauley, C. & Moskalenko, S. (2014). Toward a profile of lone wolf terrorists: what moves an individual from radical opinion to radical action. *Terrorism and Political Violence*, 26(1), 69-85. doi:10.1080/09546553.2014.849916
- (2010). Individual and group mechanisms of radicalization. In S. Canina, (Ed.), *Protecting the Homeland from International and Domestic Terrorism Threats: Current Multi-Disciplinary Perspectives on Root Causes, the Role of Ideology, and Programs for Counter-Radicalization and Disengagement* (pp. 82-91). McLean, VA: Advanced Press.
- Nesser, P. (2006). Jihadism in Western Europe After the Invasion of Iraq: Tracing Motivational Influences from the Iraq War on Jihadist Terrorism in Western Europe. *Studies in Conflict & Terrorism*, 29(4), 323-342. doi:10.1080/10576100600641899
- Neumann, P. & Kleinmann, S. (2013). How rigorous is radicalization research? *Democracy and Security*, 9(4), 360-382. doi:10.1080/17419166.2013.802984
- Pauwels, L. & De Waele, M. (2014). Youth Involvement in Politically Motivated Violence: Why Do Social Integration, Perceived Legitimacy, and Perceived Discrimination Matter? *International Journal of Conflict and Violence*, 8(1), 134-153.
- Ponsaers, P., Noppe, J., De Ruyver, B., Hellinckx, J., Easton, M., Velde, M.V. & Verhage, A. (2015). *Polarisation en radicalisation: une approche préventive intégrale*. Bélgica: Direction Générale Sécurité et Prévention.
- Precht, T. (2007). *Home grown terrorism and Islamist radicalisation in Europe*. Dinamarca: Ministerio de Justicia.

- Rabasa, A., Pettyjohn, S. L., Ghez, J. J. & Boucek, C. (2010). *Deradicalizing Islamist Extremists*. Santa Monica, CA: Rand Corporation.
- Ragazzi, F. (2014). Towards a 'policed multiculturalism'? Counter-radicalization in France, Netherlands and the United Kingdom. *Études CERI*, 206.
- Ranstorp, M. & Hyllengren, P. (2013). *Prevention of violent extremism in third countries: measures to prevent individuals joining armed extremist groups in conflict zones: executive summary*. Estocolmo, Suecia: Center for Asymmetric Threat Studies.
- Roy, O. (2008). Islamic terrorist radicalisation in Europe. In S. Amghar, A. Boubekeur y M. Emerson (Eds.), *European Islam-Challenges for Society and Public Policy* (pp. 52-60). Bruselas, Bélgica: Center for European Policy Studies.
- Sageman, M. (2007). *Radicalization of global Islamist terrorists*. Unite States Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, June 27, 2007. Recuperado de <https://www.hsgac.senate.gov/download/062707sageman>
- (2004). *Understanding terror networks*. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- Silber, M. D. & Bhatt, A. (2007). *Radicalization in the west: The homegrown threat*. Nueva York, NY: Police Department New York.
- Simon, B., Reichert, F. & Grabow, O. (2013). When Dual Identity Becomes a Liability: Identity and Political Radicalism Among Migrants. *Psychological Science*, 24(3), 251-257. doi:10.2307/23355113
- Sirseldoudi, M. (2012). The meaning of religion and identity for the violent radicalisation of the Turkish diaspora in Germany. *Terrorism and Political Violence*, 24(5), 807-824.
- Taarnby, M. & Hallundbaek, L. (2010). *Al-Shabaab: The Internationalization of Militant Islamism in Somalia and the Implications for Radicalisation Processes in Europe*. Dinamarca: Justitsministeriet.
- Taspinar, Ö. (2009). Fighting radicalism, not "terrorism": root causes of an international actor redefined. *SAIS Rev*, XXIX(2), 75-92.
- Thomas, P. (2014). Prevent and Community Cohesion in Britain – The Worst of All Possible Worlds? In C. Baker-Beall, C. Heath-Kelly & L. Jarvis, (Eds.), *Counter Radicalisation - Critical Perspectives, Routledge Critical Terrorism Studies*. Londres: Routledge.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad. (2010). *Manual sobre la aplicación eficaz de las directrices para la prevención del delito*. Viena, Austria: UNODC.
- Van Heelsum, A. (2011). Local policies of European cities on de-radicalisation. Recuperado de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.708.3567&rep=rep1&type=pdf>
- Victoroff, J. (2005). The Mind of the Terrorist: A Review and Critique of Psychological Approaches. *Journal of Conflict Resolution*, 49(1), 3-42. doi:10.2307/30045097
- Vidino, L. & Brandon, J. (2012). *Countering radicalization in Europe*. Londres, Reino Unido: ICSR.
- Zeiger, S. & Aly, A. (Eds.). (2015). *Countering Violent Extremism: Developing an Evidence-base for Policy and Practice*. Bentley, Australia: Curtin University.

Mujeres, violencia y ciudad

KALPANA VISWANATH¹

Resumen

Este capítulo analiza cómo la violencia o el miedo a ésta son factores determinantes de la experiencia de las mujeres al vivir la ciudad. La urbanización como un fenómeno creciente ha generado que la vida de las mujeres en la ciudad esté frecuentemente llena de violencia e inseguridad. Al menos así lo evidencian diversos estudios que desglosan las dimensiones de la vida de las mujeres en las ciudades, pues revelan que la cotidiana falta de seguridad en los espacios públicos de la ciudad (calles, parques, plazas, transporte público, entre otros) impacta en la vida de las mujeres al influir en las decisiones que deben tomar diariamente.

Este hecho no sólo violenta sus derechos humanos, sino su derecho a la ciudad y la posibilidad de disfrutar ésta en las mismas condiciones que los hombres, es decir, como ciudadanos en igualdad de condiciones. En respuesta a estas infracciones e inseguridad han surgido muchas iniciativas, en los pasados 20 años, que buscan definir el problema de manera más clara, así como proponer soluciones.

Violencia contra las mujeres

Durante las décadas pasadas, el tema de la violencia contra las mujeres se ha revelado como un problema multifacético que afecta a millones de ellas alrededor del mundo. La ciudad es vista como un lugar de oportunidades y crecimiento, y la experiencia de violencia define la posibilidad de que las mujeres las compartan. A nivel internacional, diversas organizaciones, incluyendo las Naciones Unidas, le dan prioridad como preocupación central. De acuerdo con la Declaración sobre la Eliminación de la Vio-

¹ Cofundadora de Safetipin y exdirigente de Jagori (ONG que trabaja por los derechos de las mujeres).

lencia Contra la Mujer, de 1993, el primer instrumento internacional de derechos humanos para atender el problema, ésta se define como: “Todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga, o pueda tener, como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada” (United Nations, General Assembly, 1993).

A pesar de que es amplia en su alcance, esta declaración define como violencia las acciones que causen daño o tengan el potencial de hacerlo, además enfatiza que tales actos están motivados por la inequidad de género. Es decir, las mujeres y las niñas enfrentan inseguridad e injusticia debido a su sexo; por tanto, el problema necesita ser entendido en este contexto: relaciones de género desiguales e inequitativas que rigen la vida de las mujeres alrededor del mundo.

La violencia por motivos de género es un fenómeno global hoy día y se manifiesta en todas las partes del mundo. Gran parte del trabajo sobre violencia contra las mujeres se ha enfocado en la violencia dentro del hogar o por parte de la pareja. No obstante, esta experiencia en la ciudad incluye el *continuum* de violencia tanto en el hogar como fuera de éste. Una investigación alrededor del mundo muestra que una de cada tres mujeres es víctima de violencia (García-Moreno, Jansen, Ellsberg, Heise y Watts, 2005); la mayoría de estos casos son cometidos por una persona cercana a la víctima. Este estudio mostró que la violencia estaba presente en todo el mundo, incluyendo países desarrollados, y reveló los vínculos profundos entre la violencia dentro y fuera del hogar. Asimismo, confirmó que la violencia contra las mujeres tiene un profundo impacto psicológico y de salud en sus vidas.

Por lo anterior, el enfoque de este trabajo será la violencia e inseguridad fuera del hogar, a pesar de que reconocemos los vínculos entre la violencia dentro y fuera de éste, pues debido a la urbanización creciente, este fenómeno en las ciudades se ha convertido en un serio problema. En la década pasada varios estudios trataron de explorar la naturaleza y manifestaciones de este problema en los entornos urbanos. Un estudio de Hollaback² y la Universidad Cornell, en 2014, en el que se entrevistó a más de 16 mil mujeres, reportó que más de 50% de las mujeres en Europa y 75% en los Estados Unidos admitieron haber enfrentado su primer incidente de acoso antes de los 17 años. Más del 70% experimentaron ira y

² Iniciativa social a la que la autora refiere más adelante [N. del T.].

ansiedad al verse ante una situación de acoso sexual en las calles. De las entrevistadas, 81% confirmó haber vivido alguna forma de acoso sexual.

En muchas otras ciudades, amplios estudios han arrojado resultados similares. El estudio de múltiples ciudades *Gender Inclusive Cities Project* (Proyecto Ciudades con Enfoque Incluyente de Género), encontró que más del 70% de las mujeres entrevistadas en Delhi, Dar es-Salaam y Rosario, han experimentado alguna forma de violencia sexual en la ciudad (Women in Cities International [WICI], 2010). Otro estudio, llevado a cabo en Delhi, en 2012, también reportó que más de 90% de las mujeres dijeron haber enfrentado alguna forma de acoso sexual el año anterior (Jagori, 2010). Una encuesta realizada en el Cairo, en 2008, registró que 83% de las mujeres habían experimentado al menos un incidente de acoso sexual (WICI, 2012). De manera similar, un estudio en 2014, en los Estados Unidos, mostró que más del 65% de las mujeres habían enfrentado acoso sexual (Kearl, 2014). En el Reino Unido una encuesta de *YouGov* a mil 47 londinenses, comisionada por la Coalición para Terminar con la Violencia Contra las Mujeres (End Violence Against Women Coalition [EVAW Coalition], 2012), encontró que 43% de las mujeres entre 18 y 34 años de edad habían experimentado acoso sexual en espacios públicos el año anterior.

La característica que define a la violencia contra las mujeres es su condición ordinaria y continua, pues a pesar de que ocurren crímenes espantosos y violentos, es esta naturaleza cotidiana, así como su normalización, lo que la determina. Al examinar la noción de violencia en condiciones ordinarias, nos encontramos con las múltiples formas en que las vidas y experiencias de las mujeres se estructuran y controlan. Es decir, la normalización de la violencia contra las mujeres nos fuerza a examinar cómo ésta necesita ser observada dentro del marco de los derechos y sus infracciones (Kannabiran, 2005).

A pesar de que el sentimiento de inseguridad no se limita a las mujeres, el miedo que las mujeres sienten en áreas urbanas es bastante particular. Tiene que ver con honor físico y psicológico... a pesar de que no todas las mujeres han sido violadas o atacadas, todas han sentido en algún momento ese indescriptible sentimiento de inquietud que varía desde simplemente sentirse incómoda hasta la parálisis (Smaoun, 2000: 29).

Urbanización creciente

Un factor crucial para entender la experiencia de las mujeres en la ciudad es el crecimiento de la urbanización. Desde 2008, el mundo se ha vuelto 50% más urbano y para el 2050 se predice que 66% de la población mundial vivirá en áreas urbanas. Mientras que América Latina y Europa ya son urbanas en más del 80%, se proyecta que el principal crecimiento de las ciudades será en África y Asia (United Nations, Department of Economics and Social Affairs, 2014). El acelerado ritmo y naturaleza de la urbanización que se tiene alrededor del mundo ha arrojado nuevos retos para los gobiernos y su población, así como para los científicos sociales y activistas. Los espacios urbanos ofrecen nuevas oportunidades para que la gente construya sus hogares y vidas, pero también refuerzan las inequidades existentes o con frecuencia crean nuevas. El género sigue siendo el eje principal para discriminar junto con la pobreza, la discapacidad u otras vulnerabilidades que definen las vidas en las ciudades modernas. Mientras que la violencia y el miedo impactan a la población en general, los grupos marginados son mucho más vulnerables. Las mujeres, en particular, se encuentran con el miedo hacia la violencia sexual como amenaza constante a su movilidad, a su trabajo y a su bienestar en general.

La ciudad es el sitio de la práctica cotidiana de la producción y reproducción de relaciones y prácticas sociales, en consecuencia funciona como un lugar clave en la producción, consumo y reproducción de normas e identidades de género (Low, 1999). Al mismo tiempo, las propias ciudades se forman por la encarnación del género y la realidad social de las rutinas diarias. Debido al sentimiento de inseguridad, las mujeres no ejercen plenamente sus derechos para usar la ciudad o participar en la vida social, cultural y política. Esta negación del derecho a la ciudad es experimentada por las mujeres en su vida cotidiana (Fenster, 2005), de ahí la importancia de identificar los factores que conducen a esta exclusión o falta de acceso a la ciudad, pues frecuentemente están integrados a las ideologías de género dominantes y al patriarcado. Las experiencias diarias de las mujeres pueden ser entendidas dentro del marco de cómo se relacionan con los espacios públicos y la naturaleza de sus demandas. Es decir, el miedo a la violencia en espacios públicos afecta la vida diaria de las mujeres, ya que restringe su movilidad y autonomía para ejercer su derecho a la ciudad: libertad de movimiento, estudio, trabajo y esparcimiento.

Derecho a la ciudad

La experiencia de las mujeres en las ciudades puede ser localizada dentro de un discurso más amplio sobre “el derecho a la ciudad”. Este concepto, introducido por primera vez por Lefevbre (2006), refiere la importancia de la movilización política para la concreción de los derechos en la ciudad. David Harvey lleva esta noción más allá y argumenta que

el derecho a la ciudad es, por tanto, mucho más que un derecho de acceso individual a los recursos que la ciudad contiene: es un derecho a cambiar nosotros mismos cambiando la ciudad siguiendo el deseo de nuestros corazones. Es, además, un derecho colectivo más que uno individual, puesto que cambiar la ciudad inevitablemente depende del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización (Harvey, 2008: 1).

El “derecho a la ciudad” está vinculado a la participación activa como precondition de ciudadanía. Por tanto, es importante reiterar que la violencia y el miedo a ella con frecuencia representan las experiencias de las mujeres y de este modo evitan que sean ciudadanos iguales en una ciudad. Tomado en el contexto de la violencia contra las mujeres, la ausencia de este derecho cuestiona la noción completa de ciudadanía y pertenencia. Si las mujeres no pueden acceder libremente a la ciudad, debido al miedo a la violencia, no están posibilitadas para ejercer su derecho colectivo a definirla o cambiarla. De esta forma, enfrentar la violencia tiene un impacto más amplio al habilitar la ciudadanía de las mujeres en las urbes. Menos violencia y miedo son elementos clave de la ciudad y de la capacidad de las mujeres para participar en su creación. En este orden, el derecho a la ciudad es más que la mera libertad de violencia. Al menos así lo confirma un número importante de ejemplos, a nivel mundial, en los que el contexto urbano está siendo visto como una palanca crítica para lograr acciones en favor de la equidad de género. En otras palabras, la noción de ciudadanía urbana gana credibilidad puesto que el ambiente urbano es crucial para la acción en favor de la equidad (Andrew, 2004).

Falu argumenta que para las mujeres y otros grupos marginados

el derecho a la ciudad de Harvey parece convertirse en una quimera; no todos tienen los mismos recursos simbólicos y materiales para apropiarse de la ciudad de la misma forma, ni para transformarla de acuerdo a sus deseos e intereses. En particular, grupos que viven en condiciones de mayor vulnera-

bilidad social o en situaciones ‘marginales’ sufren y experimentan restricciones más severas, tanto en periferias urbanas como en áreas deterioradas en el centro de la ciudad (Andrew, 2010: 19).

La seguridad precede la capacidad de las mujeres para ejercer el derecho a la ciudad. Es decir, es el primero de dos elementos esenciales para que las mujeres gocen este derecho. Por ello, hacer explícito el impacto de la violencia de género, tanto en el espacio público como en el privado, perturba la división patriarcal entre la vida y el espacio público y privado.

El segundo elemento es la confianza en las estrategias locales para alcanzar el objetivo de reducir la violencia de género y el miedo a ella. En este énfasis en la acción local hay una comprensión de que los cambios locales no son suficientes; es decir, que la justicia legal, económica y social en la seguridad de las mujeres, como en cualquier otro derecho humano, requiere acción a escalas regional, nacional y supranacional.

Investigación sobre mujeres y violencia en las ciudades

La violencia como experiencia definitoria de la vida de las mujeres en la ciudad es un área de investigación que ha ganado credibilidad con el crecimiento de la población de estas urbes, así como por la creciente concientización de la violencia y discriminación por motivos de género. En años recientes se ha investigado significativamente, alrededor del mundo, el acceso de las mujeres y su seguridad en el espacio urbano (Whitzman, 2008; Massey, 1994; Wilson, 1991; Low, 1999; Falu y Segovia, 2008). Wilson expresa: “Necesitamos un enfoque radicalmente nuevo para la ciudad. Debemos cesar de percibir a la ciudad como una zona peligrosa y desordenada de la cual las mujeres deben estar excluidas por su propia protección” (1991: 9). Mientras que las mujeres han ganado muchas libertades en siglos pasados, la violencia y el miedo a ella continúan siendo parte de sus vidas. El miedo a una violación o acoso conduce a que las mujeres limiten sus vidas y acceso a la ciudad.

Esta vulnerabilidad controla la capacidad de las mujeres para acceder a sus derechos por medio del control de su capacidad de movilidad. El miedo, como argumenta Phadke (2007), no es un miedo generalizado a la violencia física, sino a la violencia sexual. Este miedo está firmemente imbuido dentro de una construcción patriarcal del cuerpo femenino, en el que las mujeres y familias temen la pérdida del honor tanto, si no es que

más, que al daño físico real que se inflige a las mujeres. Además, añade que las mujeres no deberían ser simplemente vistas como si necesitaran ser protegidas de la violencia, sino como alguien que tiene el derecho de asumir riesgos en una ciudad. Con frecuencia el discurso de seguridad se convierte en uno de seguridad, bienestar y protección que termina siendo paternalista (Wilson, 1991). El miedo a la violencia no debería convertirse en un método para restringir los derechos de las mujeres, como frecuentemente sucede. Por ejemplo, en Delhi, en 2012, como resultado de la espantosa violación y asesinato de una jovencita en un autobús, el discurso de protección se volvió definitorio. Al llamar a la ciudad un espacio inseguro, las mujeres frecuentemente renuncian a sus libertades y otros esperan que así sea.

Un estudio realizado por la red *Women and Habitat* (Mujeres y Hábitat) en cinco ciudades de cinco países de Latinoamérica reportó que más del 80% de las entrevistadas valoró la importancia de los espacios públicos para la recreación y socialización. Las calles eran los espacios que las mujeres consideraban más inseguros, especialmente áreas que se vaciaban a ciertas horas del día. El estudio también mostró que las mujeres modifican sus rutinas diarias por el miedo y desarrollan estrategias de evasión (Rainero, 2010). Hay otros lugares en donde ellas sienten miedo, pero no se pueden sustraer, por tanto, viven con miedo diariamente. Las mujeres también señalaron que había una correlación entre la calidad de los espacios públicos y el miedo que sentían.

Se ha argumentado que el espacio público es masculino e históricamente las mujeres han estado excluidas (Wilson, 1991; Falu, 2010). La internacionalización de esta noción lleva a una situación en la cual las mujeres que enfrentan violencia en público se ven a sí mismas como responsables del crimen, debido a que supuestamente no deben estar en él. La respuesta de las mujeres a este distanciamiento usualmente es sustraerse de él, lo que conduce a su empobrecimiento personal y social (Falu, 2010: 23).

¿Por qué es el sentimiento de seguridad importante? Mientras que un incidente de violencia o acoso podría no ser un fenómeno diario, el sentimiento de inseguridad o falta de seguridad lo es. Niñas y mujeres de muchas ciudades experimentan miedo al moverse, especialmente al oscurecer. Este miedo comúnmente da forma a la capacidad de las mujeres para usar espacios públicos, su confort y, al final, su sentido de libertad e inclusión en la ciudad. De esta forma, las ramificaciones de este miedo van más allá de la verdadera experiencia de violencia. Por ejemplo, en un

estudio realizado en Delhi se reportó que a niñas de un barrio de bajos ingresos se les impidió asistir a la escuela cuando se supo que la ruta hacia ella era insegura (Jagori, 2010).

La investigación muestra cada vez mejor que los beneficios de la urbanización son muy variados: ha acentuado la marginalización, especialmente en países con ingresos bajos y medios (Klodawsky, 2013; Roy y AlSayyad, 2004); la informalidad se ha convertido en el estilo de vida para mucha gente en las ciudades, tanto en términos de su experiencia laboral como en sus condiciones de vida, ambos fenómenos han ocasionado más vulnerabilidad para las poblaciones marginales. Las mujeres, particularmente aquellas que viven en asentamientos de bajos ingresos, se sienten intranquilas en sus barrios después del ocaso, ya que las áreas están pobremente iluminadas, las calles no están bien pavimentadas y el agua del drenaje se desborda sobre ellas, lo que hace difícil que se desplacen. Además, las condiciones informales de trabajo conducen a la explotación y violencia, con las que frecuentemente tienen que lidiar sin el apoyo de estructuras institucionales. En este orden, las mujeres que no tienen hogar son aún más vulnerables a todo tipo de violaciones. Asimismo, las mujeres para quienes las calles son su lugar de trabajo, el caso de vendedoras ambulantes, están con frecuencia en una posición en la que deben evitar la inseguridad.

En América Latina, la investigación argumenta que las ciudades se están dividiendo y que esto lleva a más vulnerabilidades. La concentración de la riqueza, y la pobreza en las periferias, caracteriza muchas de las ciudades en el continente, y esto tiene impactos en la movilidad, medios de vida y experiencia de violencia de las mujeres (Falu, 2010). Científicos sociales han argumentado que las políticas económicas neoliberales han marginado la vida y el trabajo para los desfavorecidos en todos los países alrededor del mundo (Roy, 2005; Rainero, 2010). Estos autores sostienen que hay dimensiones claras de género de estas políticas que hacen que las mujeres sean más marginadas, especialmente aquellas con antecedentes socioeconómicos desventajosos. El vínculo entre pobreza y violencia también ha sido debatido y la investigación muestra que la violencia incrementa en donde las inequidades son mayores, por ejemplo, en las ciudades segregadas de comunidades cerradas (Caldeira, 2005; Vandeschuren y Lunecke, 2004 citados en Falu, 2010).

Mujeres jóvenes alrededor del mundo se mudan a las ciudades en busca de medios de vida, ya sea en China, Bangladesh o México. Ellas son vulnerables a todas las formas de violencia y el caso de un gran número de

mujeres asesinadas en Ciudad Juárez, México, se ha convertido en legendario. El poco valor percibido de las mujeres conduce a la explotación económica y violencia física, incluso al homicidio. Este vínculo entre políticas económicas y feminicidio ha sido explorado a profundidad (Sweet y Escalante, 2010).

Una de las herramientas más innovadoras que se han usado para diagnosticar el problema que enfrentan las mujeres es *Women's Safety Audit* (WSA) (Auditoría de Seguridad para las Mujeres), que fue liderada primeramente por METRAC en Canadá a finales de los años 80. La WSA es una respuesta específica de género al incremento de la violencia contra las mujeres en las ciudades. Es un método para evaluar la naturaleza de los espacios públicos, y así poder definir qué hace sentir seguras o inseguras a las mujeres al usarlos. Esta herramienta se ha diseminado por el mundo y se usa en más de 50 ciudades en diversos continentes (WICI, 2008). Se usó en Dar es-Salaam para identificar preocupaciones en seguridad y atención a la salud; en India la organización Jagori la ha usado para atender la inseguridad de mujeres y niñas que viven en barrios de bajos ingresos y al evaluar cómo una previsión deficiente de servicios esenciales, como agua y drenaje, conducen a un incremento en la inseguridad (WICI y Jagori, 2011). En ciudades latinoamericanas se ha utilizado para identificar problemas y vacíos que necesitan ser atendidos tanto por medio de una mejor planeación urbana, como por voluntad política (Centro de Intercambio y Servicios del Cono Sur, Argentina [CISCSA], 2008). Recientemente, se ha convertido en una aplicación llamada Safetipin, que está en uso en varias ciudades alrededor del mundo para involucrar a los ciudadanos con la seguridad de las mujeres (Viswanath y Basu, 2015).

Gobernanza urbana y colaboración

Generar gobernanza es un paso importante para incluir las necesidades y preocupaciones de las mujeres en la agenda urbana. “Un acercamiento con perspectiva de género a la gobernanza urbana tiene dos objetivos principales; en primer lugar, incrementar la participación de las mujeres en el desarrollo de los asentamientos humanos, y en segundo, alentar la conciencia de género y competencia” (Beall, 1996: 1). Hemos visto que las mujeres y hombres viven la ciudad de diferentes formas en términos de empleo, ocio, movilidad y acceso. La planeación y políticas urbanas se han considerado ejercicios de género neutral y necesitan ser cambiados. Se ha propuesto que la participación en los procesos políticos de la ciudad les

da un mejor rol y acceso a los recursos de ésta (Beall, 1996). La equidad social es un concepto importante cuando se busca gobernanza y transformaciones urbanas.

La identidad de género necesita ser considerada no sólo en sí misma, sino en intersección con diferentes identidades. La pobreza tiene un rol importante para determinar la experiencia y acceso de hombres y mujeres a la ciudad. La diversidad de identidades y su interseccionalidad tendrán un rol clave en la atención a los déficits en la planeación y diseño de la inclusión y equidad en las ciudades. Es sólo en la década pasada que aspectos de interseccionalidad de género han saltado a la palestra, puesto que cuestiones tempranas de inclusión y equidad se veían como neutrales en género. Así, una mujer mayor puede tener preocupaciones diferentes a las de una estudiante o una madre joven. De manera similar, una mujer que viva en un arrabal tendrá diferentes preocupaciones que las de una mujer de clase media. Una mujer que usa transporte público tendrá preocupaciones distintas a las de una mujer con automóvil propio. Cuando miramos las experiencias de las mujeres y su género como eje, es necesario asegurar que todas sus voces sean escuchadas e incluidas en el proceso de gobernanza participativa.

La planeación urbana afecta la sustentabilidad, usabilidad, diseño y calidad de los lugares. Debido a que la forma de vida de mujeres y hombres difiere, la planeación urbana bien podría acentuar las inequidades si las diferencias de género no se reconocen y toman en cuenta en planes y proyectos, y debido a que el género trasciende otras agrupaciones de equidad, como discapacidad, edad y religión, existe la necesidad de asegurar que la planeación atienda a los diversos grupos de mujeres y hombres (United Nations Human Settlements Programme [UN-Habitat], 2012: IX).

Hay diferentes barreras en la planeación urbana amigable con las mujeres que incluyen las institucionales, culturales y políticas (UN-Habitat, 2012: ix). Cada una de ellas necesita ser abordada para crear el espacio que incluya atributos de género amigables en la planeación urbana. Cambios políticos e institucionales deben llevarse a cabo dentro de la arena de los gobernantes o planificadores para poder ser efectuadas con pasos concretos, tales como consejos asesores sobre cuestiones de género, programas de capacitación y la creación de voluntad política. Por otro lado, asuntos culturales y morales necesitan un nivel más profundo de

compromiso para atender las normas culturales alrededor de la equidad de género y los roles de hombres y mujeres en sociedad.

En la década de los años 80, algunos gobiernos municipales comenzaron a responder a las preocupaciones de las mujeres en relación con la planeación urbana y el diseño de las ciudades. En Canadá, las ciudades de Montreal y Toronto implementaron las *Safer Cities Divisions* (Divisiones para Ciudades más Seguras) dentro de sus gobiernos locales para atender algunos de estos cuestionamientos emergentes. Aunque el trabajo inicial se desarrolló en ciudades de países desarrollados, se extendió a muchos países en desarrollo en América Latina, África y Asia (Whitzman, Andrew y Viswanath, 2014). UN-Habitat (ONU-Hábitat) y UN-Women (ONU-Mujeres) ampliaron sus programas alrededor del mundo e incluyeron más ciudades. A lo largo de las dos décadas pasadas, el tema de la seguridad de las mujeres en las ciudades ha generado atención y hubo participantes de más de 60 ciudades que asistieron a la Tercera Conferencia Internacional sobre Mujeres y Seguridad en Delhi, en 2010.

Mujeres y movilidad

La capacidad de desplazarse cómodamente y con seguridad en una ciudad es central para ejercer los derechos personales a ella. Investigaciones recientes revelan que la violencia por razones de género y el miedo a ésta son factores que limitan el libre desplazamiento de mujeres y niñas, pues actúan como barreras para acceder a opciones de transporte como caminar, usar bicicleta o utilizar el transporte público. Muchas áreas preocupantes han sido mencionadas por los investigadores (Loukakis-Sideiris y Fink, 2009). En primer lugar, se ha demostrado que las mujeres tienen necesidades de transporte diferentes a las de los hombres. Frecuentemente, los hombres hacen un viaje por la mañana hacia su trabajo y otro de regreso por la tarde. Las mujeres, debido a su rol de cuidadoras, con frecuencia hacen más viajes, viajes más cortos e intermodales (World Bank, 2010); algunas veces tienen que viajar a horas en las que el transporte público es exiguo, como a mediodía. Caminar es la forma más común de transporte para las mujeres en países en desarrollo. Investigaciones adicionales también nos muestran que es más probable que las mujeres usen transporte público en comparación con los hombres, incluso dentro de una familia. La disponibilidad de transporte público y los tipos de espacios que apoyan la movilidad son factores críticos que determinan la calidad de vida, por ello, la ciudad debe ofrecer una amplia variedad de opciones, dando

prioridad a las alternativas peatonales dentro de un tejido urbano de uso mixto. El transporte público también debe responder a programas y necesidades diversas.

Un reporte del Banco Mundial (World Bank, 2010) sobre género y transporte listó algunas áreas que deben ser atendidas para solucionar estos problemas. La integración de género como un aspecto importante del transporte necesitará una inclusión sistemática de las preocupaciones de género en las políticas y práctica del transporte. Además, establece que “las inequidades de género en el transporte reducirán la velocidad del crecimiento económico y de los avances de la reducción de la pobreza” (World Bank, 2010: 13). Las restricciones a la movilidad de las mujeres, especialmente en países en desarrollo, impactan no sólo en los hogares, sino también en las economías.

Mujeres y niñas también se encuentran con obstáculos para usar el transporte público debido a la violencia y el miedo a ésta, es decir, tienen necesidades diversas de transporte que necesitan ser consideradas en la planeación. Por ejemplo, el transporte público atestado es con frecuencia un espacio en donde las mujeres enfrentan acoso sexual, debido a que las multitudes ofrecen anonimato. Esto ha conducido a intervenciones como vagones y autobuses exclusivos para mujeres. Iniciativas que han sido criticadas como “actitudes persistentes de proteccionismo” (Whitzman, Legacy, Andrew, Klodowsky, Shaw y Viswanath, 2013: 36). Las consecuencias de la violencia e inseguridad que las mujeres enfrentan han producido inmovilidad y movilidad forzada. La inmovilidad forzada es cuando mujeres y niñas no salen y reducen sus movimientos debido al miedo. Por otro lado, la movilidad forzada es cuando mujeres y niñas deben tomar riesgos al desplazarse debido a la falta de servicios, tales como agua y drenaje (Khosla y Dhar, 2013).

El movimiento Ciudades seguras

En los años 70 ocurrieron diversas marchas alrededor del mundo, como *Take Back the Night* (Recupera la Noche), en las cuales las mujeres articularon sus demandas para desplazarse libremente en las ciudades después del atardecer. Estos fueron movimientos comunitarios y estudiantiles en los que las mujeres tomaron las calles para protestar en contra de la violencia.

Mientras que el trabajo para crear ciudades más seguras para las mujeres tuvo sus inicios al final de la década de los años 80 en Canadá, el Reino Unido y Australia, pronto se extendió a todo el mundo y actual-

mente más de 40 países en todos los continentes trabajan en esto. El incremento de iniciativas para ciudades más seguras alrededor del mundo lleva a la ampliación de los contornos de la agenda. Es decir, desde un enfoque de seguridad y prevención del crimen se ha expandido hacia la inclusión, con el reconocimiento de que el género se interseca con otras identidades y con la marginación para producir exclusión en formas complejas.

En este orden, el programa regional que implementó la red *Women and Habitat*, junto con el antiguo UNIFEM, en América Latina consideraba que la vida en las ciudades no es la misma para todos los habitantes, y que el género es uno de los ejes sobre los cuáles esta diferenciación ocurre. Dicho programa buscó visibilizar la discriminación y violencia que las mujeres experimentan y encaminó acciones para atenderlas (Falu, 2010). Asimismo, le dio un énfasis especial a la inclusión de la perspectiva de género en la planeación urbana. Este programa se implementó en varias ciudades latinoamericanas como Bogotá, Rosario, Santiago, entre otras (CISCSA, 2006).

El movimiento hacia una planeación con perspectiva de género ha reconocido que no es simplemente incluir a las mujeres, sino también reconocer las relaciones de poder inherentes que mantienen a las mujeres fuera del poder. El *Gender Inclusive Programme* (Programa Incluyente de Género) de *Women in Cities International* (Mujeres en Ciudades internacional) (WICI) fue un intento para llevar conceptos de las auditorías de seguridad e inclusión de género hacia nuevas geografías, así como para usar los datos y trabajar en la construcción de intervenciones significativas. Este fue un programa de multi-ciudades y multi-continentes encaminado a recabar datos y articular intervenciones que atendieran problemas de violencia en contra de las mujeres en las ciudades (Viswanath, 2013; WICI, 2010).

ONU-Hábitat tiene un programa de Ciudades más Seguras, desde 1996, que también ha atendido el problema de la seguridad de las mujeres y la violencia en su contra. El programa realizó encuestas de victimización en Nairobi, Dar es-Salaam, y en los últimos 20 años ha dado apoyo a 77 ciudades en cuestiones de seguridad. Mientras que el programa no sólo se enfoca en las mujeres y la violencia que pueden padecer, las preocupaciones en relación al género han sido guías centrales en todo el programa. ONU-Mujeres lanzó su iniciativa Ciudades Seguras, en 2010, en cinco ciudades, a nivel mundial, con la intención de generar evidencia acerca de cómo reducir la violencia en contra de las mujeres, a través de intervencio-

nes específicas. Subsecuentemente, la iniciativa se expandió a más de 20 ciudades alrededor del mundo.

Recientemente se han producido iniciativas como *Hollaback*,³ *Stop Street Harassment* (Alto al Acoso Callejero) y *Everyday Sexism* (Sexismo Cotidiano), las cuales han llamado la atención sobre el acoso sexual callejero como un fenómeno global. *Hollaback*, que comenzó como respuesta al acoso sexual en Nueva York, es hoy un movimiento global. De manera similar, *SlutWalk* (La Marcha de las Putas) es un movimiento que tiene por objetivo cuestionar los estereotipos acerca de las mujeres y su derecho a vestirse como les plazca, así como a desplazarse libremente y sin miedo a la violencia, aunque hoy su alcance es mundial, comenzó en Canadá cuando un oficial de policía, al dar una plática en una universidad, advirtió a las mujeres que serían vulnerables a agresiones sexuales si se vestían como putas (*sluts*). Hoy las mujeres jóvenes están cuestionando las normas y estructuras que limitan sus libertades.

La creación de seguridad involucra mucho más que sólo responder a la violencia. Es importante generar las condiciones por medio de las cuales las mujeres puedan desplazarse de manera segura y sin miedo a la violencia o a agresiones. El miedo frecuentemente tiene un rol clave en la experiencia y acceso de las mujeres a la ciudad. Por ello, con el fin de lograr mejores niveles de seguridad y confort, tanto la violencia como el miedo a ésta necesitan ser atendidos. La investigación muestra que muchos factores tienen un rol en la determinación del acceso de las mujeres a la ciudad, incluyendo diseño y planeación urbana, involucramiento de la comunidad, mejor vigilancia, uso de espacio, entre otros. Más allá de estos factores están aquellos ligados al patriarcado e ideologías de género que colocan a las mujeres en posiciones subordinadas y desiguales en los sistemas sociales e ideológicos. Cuestionarlos será parte central para habilitar la ciudadanía activa de las mujeres en las ciudades y ampliar sus derechos políticos, sociales y económicos.

³ En sentido figurado, esta expresión viene de la jerga popular en inglés que define a una persona que permite ser tratada sin consideraciones o que no demuestra tener autoestima [N. del T.].

Fuentes consultadas

- Andrew, C. (2004). Gendering Nation States or Gendering City-States: Debates about the Nature of Citizenship. Draft text for presentation at the Workshop *Gendering the Nation-State*, in the CPSA Meetings. Canadá: Winnipeg.
- Beall, J. (1996). Urban Governance: Why Gender Matters. *Gender in Development Resource Room*. Recuperado de http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_society/pdf_gender/UNDP_Beall_gender_matters.pdf
- Caldeira, T. (2005). *City of Walls: Crime, segregation and citizenship in Sao Paolo*. Berkeley: University of California Press.
- Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur, Argentina. (2006). *Tools for the Promotion of Safe Cities from the Gender Perspective*. Córdoba, Argentina: CISCASA.
- EVAW Coalition. (2012). *Results of Survey on Sexual Harassment*. Recuperado de <http://www.theguardian.com/lifeandstyle/2012/may/25/four-10-women-sexually-harassed>
- Falu, A. (Ed.). (2010). *Women in the City: On Violence and Rights*. Santiago de Chile: Red Women and Habitat Network of Latin America.
- Falu, A. & Segovia, O. (Eds.). (2008). *Living Together: Cities Free from Violence Against Women*. Santiago de Chile: Red Women and Habitat Network of Latin America.
- Fenster, T. (2005). The Right to the Gendered City: Different formations of belonging in everyday life. *Journal of Gender Studies*, 14(3), 217-231.
- García-Moreno, C., Jansen, H. A., Ellsberg, M., Heise, L. & Watts, C. (2005). *WHO Multi Country Study on Women's Health and Domestic Violence Against Women*. Ginebra, Suiza: WHO.
- Harvey, D. (2008). Right to the City. *New Left Review*, 53, 23-40.
- Hollaback! (2014). *International Survey on Street Harassment*. Recuperado de <http://www.ihollaback.org/cornell-international-survey-on-street-harassment/>
- Jagori. (2010). *A Baseline Survey of women's safety of the nice districts of Delhi*. Nueva Delhi: Signate G. Press.
- Kannabiran, K. (2005). *The Violence of Normal Times: Essays on Lived Reality*. Nueva Delhi: Women Unlimited.
- Kearl, H. (2014). *Stop Street Harassment: Making Public Spaces Safe and Welcoming for Women*. Santa Bárbara, CA: Praeger.
- Khosla, P & Dhar, S. (2013). Safe Access to Basic Infrastructure: more than taps and pipes. In C. Legacy, C. Andrew, F. Klodawski, M. Shawn & C. Whitzman. (Eds.), *Building Gender Inclusive Cities: Women's Safety and the Right to the City* (pp. 117-140). Londres, Reino Unido: Routledge.
- Klodawsky, F. (2013). Gendered Livelihoods and Inclusive Cities. In C. Legacy, C. Andrew, F. Klodawski, M. Shawn & C. Whitzman. (Eds.), *Building Gender Inclusive Cities: Women's Safety and the Right to the City* (pp. 19-34). Londres, Reino Unido: Routledge.

- Loukakis-Sideiris, A. & Fink, C. (2009). Addressing Women's Fear of Victimisation in Transportation Settings. A Survey of US Transit Agencies. *Urban Affairs Review*, 44(4), 554-587.
- Low, S. (1999). *Theorising the City: The New Urban Anthropology Reader*. New Brunswick, Canadá: Rutgers University Press.
- Lefebvre, H. (2006). *Writings on Cities*. Oxford: Blackwell.
- Phadke, S. (2007). Dangerous Liasons: Women and men, risk and reputation in Mumbai. *Economic and Political Weekly*, 42(17), 1510-1518.
- Rainero, L. (2010). A Contribution to the Debate on the City, Public Space and Safety from Feminist Perspective. In A. Falu (Ed.), *Women in the City: On Violence and Rights* (pp. 165-172). Santiago de Chile: Women and Habitat Network of Latin America.
- Roy, A. (2005). Urban Informality: Towards an epistemology of planning. *Journal of the American Planning Association*. 71(2), 147-157.
- Roy, A. & AlSayyead, N. (2004). *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America and South Asia*. Lanham, MD: Lexington Books.
- Smaoun, S. (2000). *Violence against Women in Urban Areas: An Analysis of the Problem from a Gender Perspective. Working Paper 17*.
- Sweet, E. & Escalante, S. (2010). Planning responds to Gender Violence: Evidence from Spain, Mexico and US. *Urban Studies*, 47(10), 2129-47.
- United Nations, General Assembly. (1993). *Declaration on the Elimination of Violence against Women*. Recuperado de <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r104.htm>
- United Nations, Department of Economics and Social Affairs. (2014). *World Urbanisation Prospects: The 2014 Revision. Highlights*. Nueva York, NY: United Nations.
- United Nations Human Settlements Programme. (2012). *Gender and Urban Planning: Issues and Trends*. Nairobi, Kenia: UN-Habitat Human Settlements Program.
- Viswanath, K. (2013). Gender Inclusive Cities Programme: Implementing Change for Women's Safety. *Building Gender Inclusive Cities: Women's Safety and the Right to the City* (pp. 75-89). Londres: Routledge.
- Viswanath, K. & Basu, A. (2015). Safetipin: an innovative mobile app to collect data on women's safety in Indian cities. *Gender & Development*. 23(1), 45-60.
- Viswanath, K. & Mehrotra, S.T. (abril, 2007). Shall We Go Out? Women's Safety in public spaces in Delhi. *Economic and Political Weekly*, 42(17) 1542-48.
- Whitzman, C. (2008). *The Handbook of Community Safety, Gender and Violence Prevention*. Londres, Reino Unido: Earthscan.
- Whitzman, C., Andrew, C. y Viswanath, K. (2014). Partnerships for Women's Safety in the City: "four legs for a good table". *Environment and Urbanisation*, 26(2), 1-14.
- Whitzman, C., Legacy, C., Andrew, C., Klodawsky, F, Shaw, M. & Viswanath, K. (Eds.). (2013). *Building Gender Inclusive Cities: Women's Safety and the Right to the City*. Londres, Reino Unido: Routledge.
- Wilson, E. (1991). *The Sphinx in the City: Urban Life, the control of disorder and women*. Londres: Virago.

- Women in Cities International. (2012). *Tackling Gender Exclusion: Experiences from the Gender Inclusive Cities Program*. Quebec, Canadá: WICI.
- (2010). *Learning from Women to Create Gender Inclusive Cities. Baseline Findings from The Gender Inclusive Cities Programme*. Quebec, Canadá: WICI.
- (2008). *Women's Safety Audits: What Works and When?* Nairobi, Kenia: UN-Habitat Safer Cities Programme.
- Women in Cities International & Jagori. (2011). *Gender and Essential Services in Low-income Communities. Report on the Findings of the Action Research Project. Womens Rights and Access to Water and Sanitation in Asian Cities*. Quebec, Canada: WICI.
- World Bank. (2010). *Mainstreaming Gender in Road Transport*. Washington, DC: World Bank.

El rostro humano de la seguridad urbana: ciudades más seguras para las mujeres

KATHRYN TRAVERS,¹ MARGARET SHAW² Y KASSANDRA MCCLEERY³

Introducción

Es bien sabido ahora que más de la mitad de la población mundial vive en ciudades y que la urbanización ha generado que éstas crezcan a un ritmo exponencial. A pesar de que los impactos de la urbanización son percibidos por todos, las experiencias de mujeres y niñas en las ciudades, y el uso de ellas y de sus espacios públicos, están fuertemente afectadas por su género. La violencia y la amenaza de violencia contra mujeres y niñas (VCMN) es un problema generalizado que afecta a comunidades y ciudades en todas partes. A pesar de los avances en la eliminación de la VCMN, la atención se ha centrado en la violencia por parte de la pareja (VPP) dentro del hogar más que en la seguridad de las mujeres en espacios urbanos (Travers, 2014). Fuera del hogar, la violencia puede afectar a mujeres y niñas en su lugar de trabajo, escuela, en las calles, parques, plazas y en el transporte público, y limitar sus oportunidades de empleo y educación. Las mujeres ya no deben ser vistas como víctimas pasivas, sino como actores esenciales que transforman las ciudades para que éstas sean equitativas para ambos sexos, seguras e incluyentes. Con la finalidad de que las mujeres logren de manera genuina equidad de género y ejerciten su derecho a la ciudad, deben estar empoderadas para tomar parte en la vida urbana y su gobernanza, libres de miedo a la intimidación y violencia.

En el pasado, la responsabilidad de la seguridad de las mujeres recaía en ellas, haciendo que cambiaran su comportamiento, modificando su forma de vestir o el momento de salir. A lo largo de los últimos quince años, empero, las mujeres han participado activamente en iniciativas para

¹ Directora ejecutiva de Women in Cities International, Montreal, Canadá.

² Exdirectora de análisis e intercambio del Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), Montreal, Canadá.

³ Consultora de Women in Cities International, Montreal, Canadá.

mejorar la seguridad urbana e incrementar su rol en procesos de toma de decisiones, especialmente a nivel local. Ellas han demostrado que su seguridad en ámbitos urbanos requiere que muchos sectores y personas cambien. El movimiento *Right to the City* (Derecho a la Ciudad) ha subrayado que las mujeres y niñas deben ser tan libres para moverse en la ciudad como lo son hombres y niños, mientras que campañas recientes para detener el acoso en las calles (*street harassment*)⁴ han ayudado a crear conciencia de la importancia del acceso seguro y equitativo a los espacios públicos (Whitzman, Legacy, Andrew, Kladosky, Shaw y Viswanath, 2013).

Las normas y convenciones internacionales también están cambiando para reflejar esta perspectiva. La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, de 2013 (CSW57), identificó “diversas formas de violencia sexual contra mujeres y niñas (VSCMN) en espacios públicos como ámbito especial de interés y convocó a los gobiernos a prevenirla” (United Nations Women [UN-Women], 2015). La agenda 2030 para el desarrollo sostenible incluye objetivos de desarrollo sustentable (ODS). El objetivo 5, acerca de la igualdad de género, señala “Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado”, resaltando la importancia del espacio público (UN-Women, 2015) y el objetivo 11, sobre hacer incluyentes, seguras, resilientes y sustentables a las ciudades ofreciendo “acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad” (Objetivos del Desarrollo Sostenible, 2016). Estos ODS también influyeron en el resultado de la Nueva Agenda Urbana (NAU), que se adoptó en Habitat-III (Hábitat-III), que tuvo lugar en Quito, Ecuador, en octubre de 2016.

El considerable trabajo que ya se ha hecho para resaltar la importancia de asuntos de género en el desarrollo de ciudades más seguras ofrece una base sólida de investigación sobre la cual continuar y tomar valiosas enseñanzas en el futuro. Es crucial continuar esta labor a fin de integrar al género en el desarrollo de ciudades más seguras. Este capítulo destaca algunos de los hallazgos de esos esfuerzos y su orientación a futuro.

⁴ Página oficial: <http://www.stopstreetharassment.org/>

Mujeres viviendo la ciudad. Prevalencia y pertinencia de la inseguridad de las mujeres en los espacios públicos

Muchos factores influyen en la relación que una persona tiene con el espacio público en una ciudad y con las personas que la habitan. El género está estrechamente relacionado con una sensación de seguridad, que a su vez afecta el comportamiento y determina cómo se usa la ciudad y se accede a sus recursos (Women In Cities International [WICI], 2010a).

Sondeos por parte del *Programa Gender Inclusive Cities* (2009-2012) (Ciudades con Perspectiva de Género) revelaron que las mujeres en Rosario, Argentina, Petrozavodsk, Rusia, Delhi, India, y Dar es-Salam, Tanzania, identificaron al género como el principal factor, relacionado con la identidad personal, que contribuye a su falta de seguridad (WICI, 2010a: 113).

Figura 1. Países con mayor diferencia de percepción de seguridad entre hombres y mujeres

	Women	Men	Gap
New Zealand	50%	85%	-35
Algeria	32%	66%	-34
Malta	48%	82%	-34
Cyprus	57%	85%	-28
Italy	40%	68%	-28
Albania	54%	81%	-27
France	51%	78%	-27
Australia	51%	78%	-27
United States	62%	89%	-27
Finland	66%	92%	-26
Sweden	65%	91%	-26
Ireland	58%	83%	-25
Portugal	51%	76%	-25
Yemen	56%	80%	-24
Belgium	52%	76%	-24

Malaysia	34%	58%	-24
Japan	57%	81%	-24
Estonia	46%	69%	-23
Czech Republic	48%	71%	-23
Slovakia	48%	70%	-22
Netherlands	69%	91%	-22
Latvia	39%	60%	-21
Moldova	40%	61%	-21
Germany	67%	88%	-21
United Kingdom	62%	82%	-20
Taiwan	54%	74%	-20
Poland	50%	70%	-20

Fuente: Gallup, 2011 (citado en Crabtree y Nsubuga, 2012).

Hallazgos de una encuesta de opinión de Gallup, en 2011, en 143 países, mostraron que en todo el mundo hay una distancia entre la sensación de seguridad percibida por hombres y mujeres, y que ésta se hace más amplia en países de ingresos altos y medios, en donde la seguridad física se ha incrementado con el desarrollo social y económico (Crabtree y Nsubuga, 2012). La figura 1 muestra los países con la mayor diferencia entre la sensación de seguridad de hombres y mujeres, “diferencia de seguridad entre géneros”. A nivel mundial, 10% más de hombres que de mujeres se sienten seguros caminando de noche en sus vecindarios, pero en países con altos ingresos este porcentaje salta a 23%. En otras palabras, en países con ingresos altos los hombres se sienten mucho más seguros que las mujeres. Nueva Zelanda tiene la diferencia de seguridad entre géneros más grande con 35%, mientras que 67.5% de la población en general se sentía segura de caminar a su casa por la noche; esto aplicaba sólo a 50% de las mujeres, comparado con el 85% de los hombres (Crabtree y Nsubuga, 2012). La diferencia es sorprendente y ofrece un claro ejemplo de por qué es importante desagregar datos, al menos por edad y género, para mostrar las diferentes experiencias de hombres y mujeres. Desafortunadamente, muchos países y municipios no recopilan datos diferenciados por sexo (Travers, 2014).

Parte de la sensación de inseguridad que las mujeres y niñas sienten viene de la prevalencia del acoso sexual en espacios públicos. Desgraciada-

mente, el acoso sexual está normalizado en muchos países y las mujeres y niñas lo aceptan como parte de su experiencia diaria en el espacio público (Hlavka, 2014). Un estudio en los Estados Unidos, 2014, encontró que mucha gente cambió su comportamiento como resultado del acoso: 47% de las mujeres y 32% de los hombres comenzaron a examinar constantemente su entorno, y 31% de las mujeres optaron por salir en grupo o con otra persona en lugar de salir solas (Kearl, 2014: 6).

La infraestructura pública, incluyendo el transporte público, acceso a baños, saneamiento y agua, también contribuye a las diferentes experiencias de género en la ciudad. En muchos países, las mujeres dependen de y usan el transporte público más y de manera diferente que los hombres, debido a sus responsabilidades y rutinas diarias específicas (Whitzman, *et al.* 2013). Sin embargo, el transporte público es uno de los lugares clave en donde las mujeres y niñas se sienten inseguras y experimentan acoso y violencia (WICI, 2010a). En un estudio en 2013, sobre adolescentes en El Cairo, Delhi, Hanói, Lima y Kampala, chicas de esas ciudades dijeron sentirse incómodas, inseguras e irrespetadas al viajar en autobuses (Travers, Ranganath y Livesey, 2013: 30). Una de las razones principales de la sensación de inseguridad fue la apatía de los transeúntes cuando ocurría el acoso. El acoso sexual en el transporte público se denuncia crónicamente poco, esto fue evidenciado por un estudio en Londres, Inglaterra, al evidenciar que esta cifra puede estar arriba del 90% (Ferraris, 2016; British Transit Police, City of London Police y Metropolitan Police, 2016). Como resultado, algunos de los sistemas de transporte han lanzado una campaña antiacoso para combatir el problema y educar al público acerca de cómo ofrecer apoyo al presenciarlo; éstas incluyen la campaña londinense *Report It to Stop It*⁵ (Repórtalo para Detenerlo), la parisina *Stop, ça suffit*,⁶ (Alto, es suficiente) y otra en Washington D.C.⁷ Muchas de estas campañas alientan a los transeúntes y víctimas para que reporten el acoso a través de aplicaciones para teléfonos y plataformas en línea fáciles de usar.

La figura 2 muestra el ejemplo de una campaña de conductores de mototaxis *boda boda* en Kampala, Uganda, quienes usan brillantes chalecos amarillos con la pregunta: “un hombre de verdad promueve la seguridad de las chicas, ¿y tú?” (Travers, 2016).

⁵ Página de la campaña de Londres: <http://report-it.tumblr.com/#section-what-can-i-report>

⁶ Página de la campaña de París: <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2015/11/09/01016-20151109ARTFIG00028-stop-ca-suffit-une-campagne-contre-le-harcelement-sexiste-dans-les-transport.php>

⁷ Página de la campaña de Washington: http://www.wmata.com/about_metro/news/PressRelease-Detail.cfm?ReleaseID=5190

Figura 2. Campaña de conductores de mototaxis en Kampala, Uganda, contra el acoso hacia las mujeres: “Un hombre de verdad promueve la seguridad de las chicas, ¿y tu?”



Fuente: Travers, 2016.

Una respuesta para prevenir la vscmn en el transporte público ha sido la creación de vagones de metro, autobuses y taxis sólo para mujeres. Si bien esto puede tener algunas ventajas, es una solución limitada que no ataca el problema desde la raíz: la normalización y tolerancia del acoso sexual hacia las mujeres. A partir de 2014, más de una docena de países, incluyendo Egipto, Japón, India, México y Nepal, ofrecen opciones de transporte público exclusivo para mujeres (Kearl, 2015).

Otras iniciativas de transporte incluyen un proyecto que comenzó en los años noventa para incrementar la seguridad de las mujeres en autobuses. En Montreal, Canadá, la política *Between Two Stops* (Entre Dos Paradas) permite a las mujeres descender del autobús entre las paradas establecidas, después de oscurecer, para reducir la distancia que caminan hasta sus hogares (Société de Transport de Montreal [STM], 2016). En India, Jagori, una ONG con sede en Delhi, desarrolló un programa para capacitar a los conductores de autobuses acerca de la seguridad de sus pasajeras (Jagori, 2012). Desde entonces, muchas otras ciudades, Washington, Estados Unidos; Hanói, Vietnam, y la Ciudad de México, México, han seguido el ejemplo con capacitación a sus conductores sobre equidad, seguridad y sensibilidad.

La inseguridad y el acoso sexual se extienden más allá del uso de transporte público en muchos países. La infraestructura pública con frecuencia está pobremente adaptada para las necesidades de las mujeres y niñas. Por ejemplo, en comunidades sin excusados privados ni suministro de agua, mujeres y niñas se arriesgan a ser acosadas y atacadas tanto durante el día como por la noche al usar el baño o desempeñar sus responsabilidades del hogar al ir por agua, limpiar y deshacerse de los residuos (WICI y Jagori, 2011). Un proyecto de investigación-acción, emprendido en Delhi, de 2009 a 2011, usó análisis de presupuestos de género y auditorías de seguridad para evaluar el acceso a servicios esenciales. Sin acceso a agua en sus hogares, mujeres y niñas eran obligadas a depender de complejos de baños públicos con mantenimiento deficiente y horario de servicio limitado, lo que traía consecuencias para su salud y seguridad (WICI y Jagori, 2011). Así, hay suficientes pruebas que muestran cómo el género afecta el acceso a los recursos, oportunidades y a la sensación de seguridad en la ciudad, creando conjuntos de experiencias totalmente diferentes para mujeres, niñas, hombres y niños.

Mujeres trabajando con la ciudad para incrementar la seguridad en los espacios públicos

Una de las bases del movimiento por la seguridad de las mujeres ha sido mostrar que son expertas en su propia seguridad y que deben ser empoderadas para que formen parte de la toma local de decisiones. El movimiento *Take Back the Night* (Recupera la Noche), desarrollado en los años 60 en Europa y Norteamérica, se diseñó para crear consciencia acerca de la VSCMN, recuperar los espacios públicos y demandar seguridad en vías públicas (*Take Back the Night* [TBTN], 2016). En Canadá, como respuesta a una serie de agresiones sexuales y asesinatos de mujeres en Toronto en los años 80, grupos de comunidades locales, académicos y otros cabildearon con la ciudad y la policía con la intención de mejorar la seguridad de las mujeres (Shaw, 2015). El resultado de esta reunión fue la creación, en 1984, del *Metropolitan Action Committee on Violence Against Women and Children* (Comité de Acción Metropolitana sobre la Violencia Contra las Mujeres y Niños) (METRAC) para atender la violencia pública contra mujeres y niñas, este comité desarrolló subsecuentemente el *Women's Safety Audits Process* (Proceso de Auditorías de Seguridad de las Mujeres) en 1989 (METRAC, 2016).

Dicha herramienta, o auditoría de seguridad de las mujeres, ahora es utilizada alrededor del mundo y tiene un enfoque participativo que permite la comunicación directa con los funcionarios y grupos de la sociedad civil. Inicialmente desarrollada a partir de conceptos situacionales para la prevención del crimen, involucra a grupos de mujeres y niñas que caminan alrededor de espacios públicos en sus barrios, frecuentemente con algún funcionario u oficial de policía, para identificar las áreas que perciben como inseguras. Los hallazgos son empleados con el fin de hacer recomendaciones para la ciudad. Las respuestas a los problemas expuestos durante la auditoría pueden variar desde mejoras costosas a largo plazo, hasta muy económicas (Travers, 2014). Por ejemplo, las recomendaciones de una auditoría realizada por un grupo de mujeres mayores en Gatineau, Canadá, condujeron a la mejora de un parque (WICI, 2010b). Las mejoras pueden ser tan simples como instalar signos con los nombres de las calles pintados a mano, como ocurrió en un asentamiento informal en Dar es-Salam, Tanzania (WICI, 2012). De esta forma, la herramienta de auditoría de seguridad empodera a las mujeres dentro las comunidades para que ofrezcan su conocimiento y experiencias personales como un recurso para la ciudad. Lo que es significativo aquí es que las mujeres trabajan con las ciudades, creando un impacto real y efectuando un cambio positivo (Shaw, 2015: 5).

Desde los años 80 el interés en la seguridad de las mujeres se ha expandido en muchas ciudades alrededor del mundo. Crucial en los avances que se han logrado es el enfoque interdisciplinario para pensar en género y ciudad (Shaw, 2015: 5). La criminología, prevención del crimen, ciencia política y gobernanza, planeación y diseño urbano, cambio social y desarrollo comunitario, necesitan ser incluidos en la discusión si queremos que las ciudades sean lugares más seguros para mujeres y niñas. Nuevas herramientas y enfoques innovadores, como la denuncia y mapeo de la seguridad de las mujeres, se han desarrollado con el fin de aumentar la consciencia pública. Algunas de ellas se discuten a continuación.

Arte y campañas

La creación de consciencia es uno de los primeros pasos para brindar apoyo y movilizar actores clave interesados en trabajar para reducir y prevenir la VCMN en espacios públicos. El arte es una forma poderosa de llamar la atención sobre el acoso y la VCMN. Por ejemplo, el trabajo de la artista Tatyana Fazlalizadeh, asentada en Brooklyn, *Stop Telling Women to*

Smile (Paren de decirle a las mujeres que sonrían) es una serie de retratos de mujeres con pies de foto denunciando el acoso sexual que experimentan (Fazlalizadeh, 2016). Su trabajo ha sido expuesto en vías públicas de México, Estados Unidos, Canadá, Alemania y Trinidad y Tobago.

Figura 3. Ejemplo de arte callejero para crear consciencia sobre los problemas y derechos de las mujeres en Egipto



Otro ejemplo es la iniciativa *Women on Walls* (Mujeres en las Paredes) (wow), lanzada en Egipto durante la Primavera Árabe en 2013, que usaba grafiti y arte callejero para crear consciencia sobre los problemas y derechos de las mujeres en un esfuerzo para empoderar a las mujeres árabes (wow, 2015). La iniciativa también alentaba una presencia más fuerte de las mujeres en las calles de Egipto por medio del apoyo a mujeres artistas de grafiti. Ahora es una red de artistas a lo largo del Medio Oriente. En Rosario, Argentina, mujeres y niñas diseñaron y pintaron un mural en la plaza de un barrio que identificaron como inseguro. El mural fue una forma de reapropiarse del espacio público con su mensaje: “Más mujeres en la calle. Ciudades seguras para todos sin miedo y sin violencia” (Lambrick y Travers, 2008: 33).

Tecnología y *crowdsourcing*

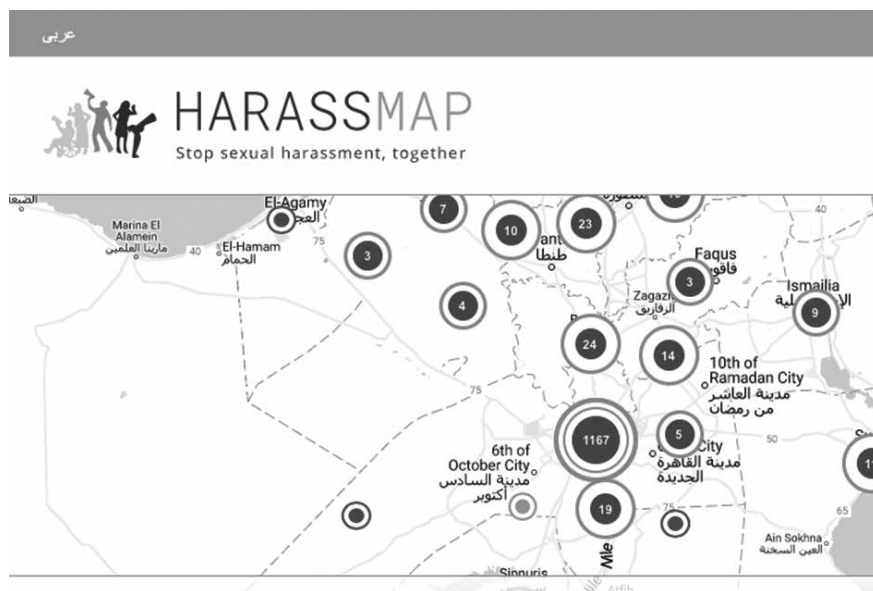
La tecnología está teniendo un impacto profundo en la habilidad de las mujeres para crear consciencia en contra del acoso sexual, reportar ataques y áreas inseguras, compartir historias personales y movilizarse por las ciudades y fronteras internacionales. Es más, ayuda a empoderar a las mujeres para defender su derecho a espacios públicos seguros. La mayor

asequibilidad, accesibilidad y disponibilidad de teléfonos inteligentes y el uso de internet y dispositivos móviles ha cambiado la comunicación de manera impresionante. Numerosas aplicaciones móviles y páginas web permiten ahora a las usuarias reportar y compartir sus historias de manera anónima. *Hollaback!*,⁸ *Stop Street Harassment* (Alto al Acoso Callejero), el proyecto *Everyday Sexism* (Sexismo Cotidiano) y el blog *Translink Harassment*, por ejemplo, ofrecen una plataforma para que las mujeres y niñas compartan sus experiencias de acoso sexual anónimamente. La riqueza de las respuestas permite a las usuarias saber que no están solas y ofrece abundantes datos sobre la incidencia de la VCMN que no se reporta a la policía, así como el tipo de agresión y dónde ocurrió (Travers, 2014). En 2014, *Hollaback!* se asoció con la Universidad Cornell para llevar a cabo el análisis de acoso callejero más extenso hasta la fecha; recientemente se ha asociado con universidades, ciudades y especialistas alrededor del mundo para analizar sus datos y revelar tendencias. Esto permite que las ciudades y el público en general lleguen a conclusiones informadas acerca de la extensión y ubicación del acoso callejero (Hollaback!, 2016).

Otro desarrollo importante es el mapeo o geoetiquetado para reportar incidentes y notificar a otras mujeres acerca de áreas inseguras. Por ejemplo, *HarassMap* (aplicación) puede ser usada por víctimas y testigos para reportar lo que pasó y dónde. La aplicación fue desarrollada originalmente para su uso en El Cairo, pero algunas ciudades alrededor del mundo están desarrollando sus propias versiones. *Safetipin* es otra aplicación móvil que usa una plataforma basada en un mapa. Originada en Delhi, la aplicación ofrece una versión electrónica de la herramienta de auditoría de seguridad que puede usarse en un teléfono inteligente y que comparte información a través de un mapa. *Safetipin* se está extendiendo a muchas ciudades y ahora trabaja con municipios para ayudarlos a desarrollar políticas de respuesta para los datos colectados.

⁸ En sentido figurado, esta expresión viene de la jerga popular en inglés que define a una persona que permite ser tratada sin consideraciones o que no demuestra tener autoestima [N. del T.].

Figura 4. Mapeo o geoetiquetado para importar incidentes y notificar a otras mujeres acerca de áreas inseguras en El Cairo



El internet también es una herramienta útil para movilizar a mujeres y niñas. *Girls at Dhabas* (Chicas en *Dhabas*) fue iniciada por dos mujeres paquistaníes en un esfuerzo para recuperar espacios públicos en el sur de Asia (Kapadia, 2016). Ellas usaron Facebook, Twitter y Tumblr, con la etiqueta #GirlsAtDhabas, para compartir fotos de chicas en los *dhabas* (puestos de té a la orilla de los caminos usualmente ocupados por hombres), jugando criquet en la calle, perdiendo el tiempo en lugares públicos y en general disfrutando los espacios públicos que estereotípicamente son ocupados por hombres, alentando a otras mujeres y niñas para hacer lo mismo.

Planeación urbana para la seguridad de las mujeres

La auditoría para la seguridad de las mujeres ha sido una herramienta importante para documentar la relación de las mujeres con el entorno edificado. No obstante, planear su seguridad también requiere buena gobernanza urbana, así como mujeres que participen en los procesos de toma de decisiones en la comunidad y en la ciudad.

El género es un asunto transversal que toca muchas áreas de planeación municipal, así que es importante que éste se integre a los planes de

las ciudades, en lugar de considerarlo un asunto secundario. Mujeres y niñas necesitan planear con la ciudad y no que ésta se planee para ellas. La ciudad de Viena, Austria, es reconocida como una ciudad modelo por incorporar al género en primer lugar en la planeación urbana (Observatory of the European..., s.f.). En 1991, un grupo de planificadores urbanos organizó una exhibición fotográfica titulada *Who Owns Public Space – Women’s Everyday Life in the City* (Quién posee el espacio público: la vida cotidiana de las mujeres en la ciudad), que mostraba mujeres en Viena (Foran, 2013). La exhibición recibió tanta atención pública y mediática que desde entonces los políticos han emprendido más de sesenta proyectos piloto y elaborado muchas guías acerca de cómo integrar en primer plano el género en la planeación urbana (Foran, 2013). Seúl, Corea del Sur, es otro excelente ejemplo de una ciudad que ha incorporado al género en el primer plano de su política de planeación urbana, a través de una estrategia de dos vías: sistematización de medidas normativas en favor de las mujeres y análisis de género a profundidad (Mi Cho, 2013: 6).

Mejoramiento de servicios urbanos

La inclusión de mujeres y niñas en la ciudad también depende de qué tan bien capacitados están en asuntos de género aquellos proveedores de servicios públicos urbanos. En América Latina, la ONG Red Mujer y Hábitat (RMH) está trabajando para fortalecer la colaboración con la policía, dándole capacitación en equidad de género y el derecho de las mujeres a la ciudad, además de tratar casos de VCMN.⁹ Como parte de plan *International’s Safer Cities for Girls Programme*¹⁰ (Programa de Ciudades Más Seguras para la Chicas de *Plan International*), *Women in Cities International* (Mujeres en Ciudades Internacional) (WICI) desarrolló un módulo de capacitación para gobiernos municipales sobre la seguridad e inclusión de las mujeres (WICI, 2015a). Mujeres adolescentes que participaron en el programa recibieron capacitación acerca de cómo involucrar a actores clave en los municipios, no sólo para compartir sus experiencias, sino para expresarse sobre las situaciones que ellas consideraron más importantes (WICI, 2015b). Este doble enfoque ofrece tanto a actores clave como a las mujeres, las herramientas que necesitan para enfrentar juntos retos comu-

⁹ Red Mujer y Hábitat, página web: <http://www.redmujer.org.ar/programas.html>

¹⁰ Anteriormente Because I am a Girl Urban Programme (Programa Urbano Porque Soy una Chica) (BIAAG UP).

nes, empoderando a las chicas para participar y educando a la ciudad para escuchar y adaptar sus servicios.

Un movimiento internacional de ciudades más seguras para las mujeres

Sobre la base del trabajo que comenzó en ciudades canadienses en los años 80, es evidente, en vista de todos los ejemplos anteriores de investigaciones de acción y campañas alrededor del mundo, que crear ciudades más seguras para las mujeres ha crecido hasta convertirse en un verdadero movimiento internacional. La primera conferencia internacional sobre la seguridad de las mujeres *Making the Links* (Tendiendo Lazos) en 2002, en Montreal, Canadá, fue un momento crucial donde se compartieron herramientas y se hicieron conexiones. Un estudio, en 2008, indica que éste es el momento en que muchos grupos se enteraron de las auditorías para la seguridad de las mujeres y regresaron a sus lugares de origen y las llevaron a cabo en sus barrios junto con los gobiernos locales (Lambrick y Travers, 2008). La conferencia internacional alentó a continuar con el trabajo que ya se había comenzado en el Reino Unido con diseño de perspectiva de género, y en Gotemburgo, Suecia, donde el departamento de planeación desarrolló un manual sobre ciudades seguras, enfocándose en el acceso de las mujeres a espacios públicos (Goteborg, 2002). La RMH, así como varias ONG en América Latina, ha influido mucho en el desarrollo de iniciativas locales y regionales para la seguridad de las mujeres, además de tener un rol preponderante en el programa regional de UNIFEM *Cities Without Violence against Women, Safe Cities for All* (Ciudades sin Violencia Contra las Mujeres, Ciudades Seguras para Todos) (Falu y Segovia, 2008). Dos conferencias subsecuentes han tenido lugar en Bogotá, Colombia, y Delhi, India.

Desde que se estableció en 1996 el Programa Ciudades más Seguras, del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat, por sus siglas en inglés), se han reconocido los problemas que las mujeres enfrentan en contextos urbanos con un trabajo destacado en Dar es-Salaam, Tanzania, para mejorar la seguridad de las mujeres en calles y lugares públicos como mercados (WICI, 2010a; 2010b). De manera similar, la *Huairou Commission* (Comisión Huairou), una organización internacional de bases de organizaciones de mujeres, y la Red Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales y Regionales (UCLG) han abogado durante mucho tiempo por la participación de las mujeres en la gobernanza local.

Recientemente, Plan International,¹¹ UN-Women (ONU-Mujeres)¹² y UNICEF,¹³ entre otros, han lanzado iniciativas para crear ciudades seguras y sustentables con y para mujeres y niñas. El programa mundial Ciudades Seguras Libres de Violencia Contra las Mujeres y Niñas de UN-Women para prevenir y responder a la VCMN en espacios públicos ha tenido alto impacto porque alienta asociaciones multinivel que producen acercamientos innovadores para prevenir y responder al acoso sexual y a la violencia (UN-Women, 2015). Ahora se implementa en más de veinte ciudades.

La presión de la sociedad civil, a través de organizaciones comunitarias, grupos de mujeres y organizaciones de bases, ha sido importante para efectuar el cambio en las políticas de gobierno y mejorar las respuestas a la VCMN. Desafortunadamente, la acción y presión vienen después de una trágica agresión sexual o el asesinato de una mujer en un lugar público que es mediatizado. Esto influenció al movimiento *Take Back the Night* (Recupera la Noche) y de manera reciente la reacción a la atrocidad violenta de una mujer de 23 años de edad en un autobús en Delhi, en 2012. La *World Charter on the Right to City* (Carta Mundial acerca del Derecho a la Ciudad) también se originó en organizaciones de base, no en el gobierno (Brown, 2016).

Hoy el movimiento para la seguridad de mujeres y niñas es fuerte. No sólo es una historia acerca de mujeres siendo protegidas de la violencia, sino acerca del empoderamiento de las mujeres y niñas para participar en la vida pública y acceder a los servicios urbanos. Lograr esto exige compromiso multinivel, multisectorial y de múltiples partes interesadas.

El proceso de preparación de Habitat-III (Hábitat-III) ha creado oportunidades para promover el avance en los derechos y seguridad de las mujeres y niñas a través de muchas reuniones preparatorias, procesos de redacción, consultas públicas y negociaciones que se han llevado a cabo desde septiembre de 2014 (Hábitat-III, 2016). Varios eventos complementarios, incluyendo una reunión del Grupo Experto para Generar NAU, convocada por la Comisión Huairou, una reunión del Grupo Técnico de Trabajo sobre Género y Ciudades más Seguras (marzo de 2016), y eventos paralelos durante la *Commission on the Status of Women* (Comisión sobre el Estatus de las Mujeres) (CSW) muestran que el impulso de hacer ciudades

¹¹ Because I am a Girl Urban Programme: <https://plan-international.org/because-i-am-a-girl/creating-safer-cities>

¹² Crear espacios públicos seguros: <http://www.unwomen.org/en/what-we-do/ending-violence-against-women/creating-safe-public-spaces>

¹³ Safe and Sustainable Cities for All (Ciudades Seguras y Sustentables para Todos): http://www.unicef.org/socialpolicy/index_71028.html

más seguras y más equitativas para mujeres y niñas es un esfuerzo global concertado con actores de todos los lugares del mundo, trabajando en conjunto.

Enfrentar los nuevos retos

Mientras que la rápida urbanización y globalización continúen siendo las fuerzas influyentes en el siglo XXI, mujeres y niñas continuarán enfrentando experiencias y retos que difieren de aquellos de hombres y niños. Muchas mujeres y niñas que viven en asentamientos irregulares, campos de refugiados —ya sea como resultado de desalojos de cinturones de miseria, conflictos o después de desastres naturales— estarán en considerable riesgo para acceder a servicios y seguridad. También son altamente susceptibles a sufrir violencia por causas de género y explotación cuando migran a las ciudades.

Está bien establecido que la disponibilidad y acceso inequitativo a los recursos necesarios para construir la capacidad de adaptación personal significa que las mujeres son más vulnerables a dichos cambios (Alston y Whittenbury, 2013). Su vulnerabilidad se refuerza por normas culturales y roles sociales inequitativos (Nellemann, Verma y Hislop, 2011). Apenas estamos comenzando a entender cómo el cambio climático y fenómenos meteorológicos extremos impactan claramente en la vivienda, infraestructura, salud, acceso al agua, comida, educación y medios de subsistencia de ambos géneros de maneras diferentes, incluyendo los relacionados a la seguridad de las mujeres. Se necesita mucho más trabajo para prevenir y enfrentar estos retos adecuadamente.

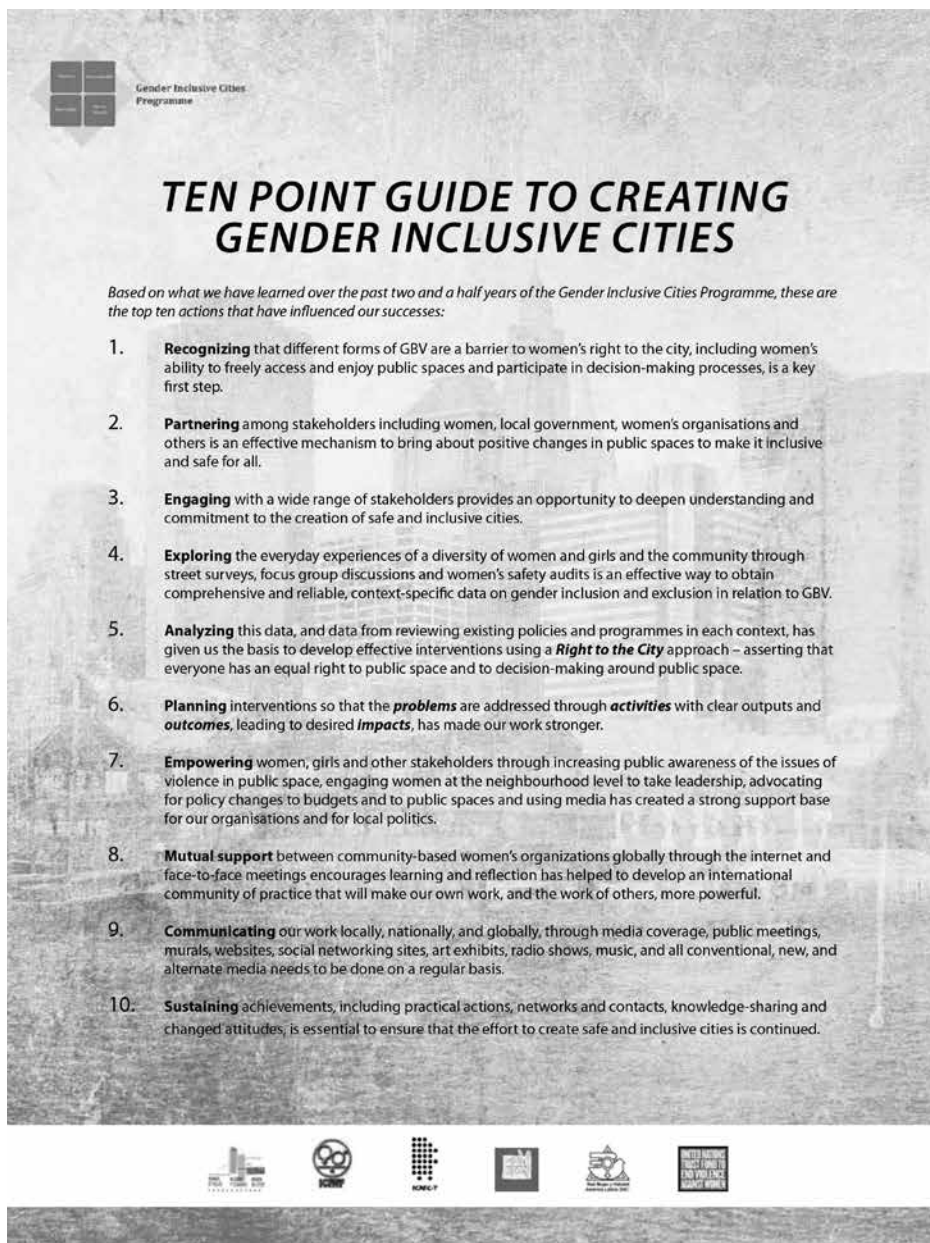
Ampliar el entendimiento de género y seguridad

Para tener ciudades realmente incluyentes y seguras necesitamos ir más allá de esta visión binaria sobre mujeres y hombres como dos grupos, separados pero homogéneos, y adoptar un enfoque interseccional. La interseccionalidad “permite reconocer la diferencia, identidad, poder, desventaja y privilegio simultáneos, no sólo de manera individual, sino para experiencias sociales e interacciones relativas y colectivas” (Lacey, Miller, Reeves y Tankel, 2013: 151). Esto quiere decir: dar cuenta de la etnicidad, raza, clase, sexualidad, religión, edad, habilidad y género al planear ciudades más seguras (Lacey *et al.*, 2013: 151). Ello muestra cómo los conceptos tempranos de la seguridad de las mujeres en espacios públicos

han evolucionado hacia una noción más ambiciosa de ciudades más seguras para las mujeres y todos los ciudadanos (Falu, 2010). Es decir, estos conceptos se ha expandido desde preocupaciones acerca del acoso sexual y ataques en espacios públicos, hasta empoderarlas para desplazarse libremente y acceder a la ciudad como un derecho, además de la libertad de la pobreza, así como de la inseguridad financiera y habitacional. El concepto del “derecho a la ciudad”, de Henri Lefebvre y David Harvey, argumenta que las mujeres tienen el derecho a usar la ciudad y participar en su creación y recreación, basados en la creencia de que la equidad de género es un derecho humano. La seguridad urbana debería ser vista como una estrategia que va de la mano con el género porque ambos son temas transversales que deben ser puestos en primer plano en la política urbana y en todos los niveles de gobierno (WICI, 2016). Hay un reconocimiento cada vez mayor de que el espacio urbano y sus funciones contribuyen con la exclusión social y de género y, por tanto, deben ser atendidos para tener ciudades que sean realmente accesibles para todos sus habitantes (Habitat-III, Policy Paper 1, 2016).

UN-Habitat (ONU-Hábitat) también ha argumentado a favor de un enfoque holístico y multidimensional de la seguridad urbana y protección, enriquecido a través de “planeación urbana, diseño y gobernanza efectivos desde una perspectiva de género en las ciudades” (UN-Habitat, 2007). El *Gender Inclusive Cities Programme* (Programa Ciudades con Enfoque Incluyente de Género), coordinado por WICI, es un excelente ejemplo de cómo aproximarse a la seguridad desde esta perspectiva ampliada. Los objetivos del programa son desarrollar datos exhaustivos y fiables sobre inclusión y exclusión de género en las ciudades, para crear consciencia acerca de los derechos e inclusión de las mujeres entre todos los actores relevantes y el público, y probar e implementar una intervención basada en las evidencias para disminuir acosos y ataques sexuales, y lograr mayor equidad e inclusión (WICI, 2012: 5).

Figura 5. Los 10 puntos clave del Programa Ciudades con Enfoque Incluyente de Género, WICI




Gender Inclusive Cities Programme

TEN POINT GUIDE TO CREATING GENDER INCLUSIVE CITIES

Based on what we have learned over the past two and a half years of the Gender Inclusive Cities Programme, these are the top ten actions that have influenced our successes:

1. **Recognizing** that different forms of GBV are a barrier to women's right to the city, including women's ability to freely access and enjoy public spaces and participate in decision-making processes, is a key first step.
2. **Partnering** among stakeholders including women, local government, women's organisations and others is an effective mechanism to bring about positive changes in public spaces to make it inclusive and safe for all.
3. **Engaging** with a wide range of stakeholders provides an opportunity to deepen understanding and commitment to the creation of safe and inclusive cities.
4. **Exploring** the everyday experiences of a diversity of women and girls and the community through street surveys, focus group discussions and women's safety audits is an effective way to obtain comprehensive and reliable, context-specific data on gender inclusion and exclusion in relation to GBV.
5. **Analyzing** this data, and data from reviewing existing policies and programmes in each context, has given us the basis to develop effective interventions using a **Right to the City** approach – asserting that everyone has an equal right to public space and to decision-making around public space.
6. **Planning** interventions so that the **problems** are addressed through **activities** with clear outputs and **outcomes**, leading to desired **impacts**, has made our work stronger.
7. **Empowering** women, girls and other stakeholders through increasing public awareness of the issues of violence in public space, engaging women at the neighbourhood level to take leadership, advocating for policy changes to budgets and to public spaces and using media has created a strong support base for our organisations and for local politics.
8. **Mutual support** between community-based women's organizations globally through the internet and face-to-face meetings encourages learning and reflection has helped to develop an international community of practice that will make our own work, and the work of others, more powerful.
9. **Communicating** our work locally, nationally, and globally, through media coverage, public meetings, murals, websites, social networking sites, art exhibits, radio shows, music, and all conventional, new, and alternate media needs to be done on a regular basis.
10. **Sustaining** achievements, including practical actions, networks and contacts, knowledge-sharing and changed attitudes, is essential to ensure that the effort to create safe and inclusive cities is continued.



Conclusión: normas internacionales y perspectivas a futuro

La seguridad es esencial para el desarrollo urbano sustentable, particularmente ahora que más de la mitad de la población mundial vive en ciudades. En este orden, la equidad de género y la inclusión significativa de mujeres y niñas en la gobernanza y desarrollo urbanos es crucial para lograr tanto seguridad como desarrollo sustentable. Hasta que la VCMN sea eliminada tanto en la esfera pública como en la privada, las metrópolis continuarán siendo lugares de exclusión e inequidad.

Los movimientos por la seguridad de las mujeres y ciudades seguras han resultado exitosos porque son flexibles y adaptables por naturaleza. Esto ha permitido que grupos de mujeres con relativamente pocos recursos desarrollen experiencia y se comprometan fructíferamente con movimientos urbanos. Estos logros deben ser celebrados y tomados como aprendizaje, pero son sólo el comienzo. Es esencial que la seguridad de las mujeres y niñas se reconozca como una responsabilidad de las ciudades en países desarrollados y en desarrollo, y que los ODS (especialmente el 5 y el 11) y la NAU formen rutas para la cooperación entre los diversos actores. La agenda de desarrollo posterior al 2015 es una de las muchas rutas para integrar una visión de la seguridad con inclusión de género. Desde que la *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer) (CEDAW) entró en vigor, en 1981, 189 países la han ratificado o se han adherido al acuerdo internacional (United Nations, 2016). Grupos como *Cities for CEDAW* (Ciudades en favor de CEDAW) están usando el tratado para mover la acción a nivel local y promover CEDAW como el marco que puede apoyar la institucionalización para incluir, en primer lugar, el género en la gobernanza urbana y a la equidad de género en la seguridad urbana y en las estrategias para la prevención del crimen (Cities for CEDAW, 2016).

El desarrollo urbano, la globalización y migración son factores que continúan impactando a mujeres, niñas, hombres y niños de diferentes formas al adentrarnos más en el siglo XXI. Para combatir estos retos es necesario que existan políticas de transformación en todos los niveles de gobierno, además de una implementación significativa en el terreno que apoye la equidad de género desde una perspectiva intersectorial. Esto requiere una mejora constante de recopilación de datos, monitoreo y evaluación de las políticas y programas, la integración del género en primera fila y presupuestos a nivel de ciudad, así como incrementar la conciencia

ciudadana (Shaw, 2015). Es vital que formemos ambientes con inclusión de género e infraestructura física acompañadas de políticas y programas urbanos que generen oportunidades para la participación significativa de las mujeres en la gobernanza y desarrollo urbano. Finalmente, NAU tiene el potencial de fijar el desarrollo urbano incluyente con el objeto de apoyar ciudades seguras y sustentables en el futuro, esperamos que así sea.

Fuentes consultadas

- Alston, M. & Whittenbury, K. (Eds.). (2013). *Research, Action and Policy: Addressing the Gendered Impacts of Climate Change*. Dordrecht, Países Bajos: Springer.
- Arana, A. (2015, September 5). Hoping men can behave, a Mexico City bus line aims for better than 'women-only'. *Citiscopes*. Recuperado de <http://citiscopes.org/story/2015/hoping-men-can-behave-mexico-city-bus-line-aims-better-women-only>
- British Transit Police, City of London Police & Metropolitan Police. (Eds.). (2016). *Report it to stop it*. Recuperado de <http://report-it.tumblr.com/#section-why-report>
- Brown, A. (Panelist). (april, 2016). A New Urban Agenda for combating inequalities: claiming for public spaces and a city for all. *Panel discussion at Habitat-III Thematic Meeting on Public Spaces*, Barcelona, España.
- Observatory of the European Charter for Equality of Women and Men in Local Life. (s. f.). *Vienna – a model city for Gender Mainstreaming*. Recuperado de <http://www.charter-equality.eu/exemple-de-bonnes-pratiques/a-model-city-for-gender-mainstreaming.html>
- Cities for CEDAW. (2016). *Cities for CEDAW. Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against women*. Recuperado de <http://citiesforcedaw.org/>
- Crabtree, S. & Nsubuga, F. (2012). *Women Feel Less Safe Than Men in Many Developed Countries*. Recuperado de <http://www.gallup.com/poll/155402/women-feel-less-safe-men-developed-countries.aspx>
- Department for Economic and Social Affairs. (2010). *The World's Women 2010: Trends and Statistics*. United Nations. Recuperado de <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/Worldswomen/WW2010pub.htm>
- Falú, A. (2010). *Women in the City. On Violence and Rights*. Santiago de Chile: Red Mujer y Hábitat de América Latina/Ediciones Sur.
- Falú, A. y Segovia, O. (Ed.). (2008). *Living Together. Cities Free of Violence Against Women*. Santiago de Chile: Red Mujer y Hábitat de América Latina/Ediciones Sur.
- Fazlalizadeh, T. (2016). *Stop Telling Women to Smile*. Recuperado de <http://stoptellingwomentosmile.com/About>
- Ferraris, F. S. G. (january, 2016). La plaie du harcèlement. *Le Devoir*. Recuperado de <http://www.ledevoir.com/societe/actualites-en-societe/461101/transports-en-commun-la-plaie-du-harcelement>
- Foran, C. (september, 2013). *How to Design a City for Women*. Recuperado de <http://www.citylab.com/commute/2013/09/how-design-city-women/6739/>
- Goteborg. (2002). *Safer Cities: Is It Possible to Change the Places Which Generate Fear?* Gotemburgo: City Planning Authority.
- Habitat-III. (2016). *A Road Towards a New Urban Paradigm*. Recuperado de <https://www.habitat3.org/the-new-urban-agenda/roadmap>

- (2016, february). *Policy Paper: 1 – Right to City and Cities for All* [unedited version]. Recuperado de <https://www.csb.gov.tr/db/habitat/eduardosya/file/POLICY%20PAPER-SON/PU1-right%20to%20the%20city%20and%20cities%20for%20all.pdf>
- Hlavka, H. R. (2014). Normalizing Sexual Violence: Young Women Account for Harassment and Abuse. *Gender & Society*, 28(3), 337-358.
- Hollaback! (2016). *Research*. Recuperado de <http://www.ihollaback.org/research/>
- Huaiou Commission. (april, 2014). *World Urban Forum 7: Sustaining Women, Sustaining Inclusive Development*. Recuperado de <https://huaiou.org/world-urban-forum-7-sustaining-women-sustaining-inclusive-development-medell%C3%ADn-colombia-5-11-april-2>
- Jagori. (2012). *Public Transport*. Recuperado de <http://www.safedelhi.in/public-transport.html>
- (2010). *A Handbook on Women's Safety Audits in Low-Income Urban Neighbourhoods: A Focus on Essential Services*. Nueva Delhi: Jagori.
- Kapadia, F. (february, 2016). *Pakistani Women Are Reclaiming Public Spaces, One Teacup at a Time*. Recuperado de <https://globalvoices.org/2016/02/04/pakistani-women-breaking-stereotypes/>
- Kearl, H. (april 2015). *New Anti-Harassment Transit Campaigns*. Recuperado de <http://www.stopstreetharassment.org/2015/04/new-transit-campaigns/>
- (2014). *Unsafe and Harassed in Public Spaces: A National Street Harassment Report*. Stop Street Harassment. Recuperado de <http://www.stopstreetharassment.org/our-work/nationalstudy/>
- Lacey, A., Miller, R., Reeves, D. & Tankel, Y. (2013). From gender mainstreaming to intersectionality. In C. Whitzman, C. Legacy, C. Andrew, F. Kladosky, M. Shaw & K. Viswanath (Eds.), *Building Inclusive Cities: Women's Safety and the Right to the City*. Nueva York, NY: Earthscan Routledge.
- Lambrick, M. & Travers, K. (2008). *Women's Safety Audits: What Works and Where?* [PDF]. Recuperado de http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/7381_86263_WICI.pdf
- Metropolitan Action Committee on Violence Against Women and Children. (2016). *History. METRAC Action on Violence*. Recuperado de <https://www.metrac.org/about/history/>
- Metro. (april, 2012). *Metro launches anti-sexual harassment campaign*. Recuperado de http://www.wmata.com/about_metro/news/PressReleaseDetail.cfm?ReleaseID=5190
- Mi Cho, Y. (2013). *Guideline on the Gender Mainstreaming Policy in Seoul: Revisiting Urban Policy from Women's Perspectives*. Seúl: Seoul Foundation of Women and Family.
- Nellemann, C., Verma, R. & Hislop, L. (Eds.) (2011). *Women at the Frontline of Climate Change: Gender Risks and Hopes*. United Nations Environment Programme. Recuperado de <http://www.grida.no/publications/198>
- Plan. Be a part of it. (2010). *Because I'm a Girl. The State of the World's Girls 2010. Digital and Urban Frontiers: Girls in a Changing Landscape*. Londres: Plan. Be a part of it.

- Red Mujer y Hábitat de América Latina. (s. f.). *Red Mujer y Hábitat de América Latina. Current programmes*. Recuperado de <http://www.redmujer.org.ar/programas.html>
- Ruters Agences. (noviembre, 2015). «Stop-ça suffit»: une campagne contre le harcèlement sexiste dans les transports. *Le Figaro*. Recuperado de <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2015/11/09/01016-20151109ARTFIG00028-stop-ca-suffit-une-campagne-contre-le-harcelement-sexiste-dans-les-transport.php>
- Shaw, M. (2015). Women as Actors in Community Safety – Taking Action Worldwide. In H. Kury, S. Redo, y E. Shea (Eds.), *Women & Children as Victims and Offenders: Background, Prevention, Reintegration*. Nueva York, NY: Springer.
- Société de Transport de Montreal. (2016). *Travelling alone at night*. Recuperado de <http://www.stm.info/en/info/advice/travelling-alone-night>
- Stop Street Harassment. (2016). *Stop Street Harassment*. Recuperado de <http://www.stopstreetharassment.org/>
- Sustainable Development Goals. (ODS). (2016). *What are the Sustainable Development Goals. United Nations Development Programme*. Recuperado de <http://www.undp.org/content/undp/en/home/sdgoverview/post-2015-development-agenda/>
- Take Back the Night. (2016). *History. Take Back the Night*. Recuperado de <http://takebackthenight.org/about-tbtn/>
- Travers, K. (2016, march). *Safe Public Transportation with and for Women and Girls*. Presentation at Technical Working Group on Gender and Safer Cities Meeting, Nueva York, NY: Technical Working Group on Gender and Safer Cities Meeting.
- Travers, K., Ranganath, M., & Livesey, A. (2013). *Adolescent Girls' Views on Safety in Cities: Findings from the Because I am a Girl: Urban Programme Study in Cairo, Delhi, Hanoi, Kampala and Lima*.
- (2014). 'Women's safety in public spaces.' In ICPC, *Fourth International Report on Crime Prevention and Community Safety: Trends and Perspectives* (pp. 167-170). Montreal, Canadá: International Centre for the Prevention of Crime.
- Ranganath, M. y Livesey, A. (2013). *Adolescent Girls' Views on Safety in Cities: Findings from the Because I am a Girl: Urban Programme Study in Cairo, Delhi, Hanoi, Kampala and Lima*.
- United Nations Human Settlements Programme. (2007). *Enhancing Urban Safety and Security; Global Report on Human Settlements 2007*. Londres, UK: Earthscan.
- United Nations. (2016). *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. United Nations Treaty Collection. Recuperado de https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en
- United Nations Women. (2015). *Safe Cities and Safe Public Spaces* [PDF]. Recuperado de [http://www2.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/un%20women-safecities-brief_us-web%20\(1\).pdf?v=1&d=20151203T160206](http://www2.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2015/un%20women-safecities-brief_us-web%20(1).pdf?v=1&d=20151203T160206)
- Verma, J. S., Justice, L. y Subramaniam, G. (2013). *Report of the Committee on Amendments to Criminal Law*. Nueva Delhi: Committee on Amendments to Criminal Law.

- Whitzman, C., Legacy, C., Andrew, C., Kladosky, F., Shaw, M. & Viswanath, K. (Eds.). (2013). *Building Inclusive Cities: Women's Safety and the Right to the City*. Nueva York, NY: Earthscan Routledge.
- Women in Cities International. (2016). *Partners' Consultations Towards UN Guidelines on Safer Cities. Final Report*. Quebec, Canadá: Women in Cities International.
- (2015a). *Because I am a Girl Urban Programme- Training Module for Government Stakeholders*. Unpublished training documents.
- (2015b). *Girls' Champions of Change Curriculum: Because I am a Girl Urban Programme- Safe and Inclusive Cities for Adolescent girls* [Documentos para capacitación sin publicar].
- (2012). *Tackling Gender Exclusion: Experiences from the Gender Inclusive Cities Programme*. Recuperado de http://www.femmesetvilles.org/images/Publications/tackling_gender_exclusion_2013.pdf
- (2010a). *Learning from Women to Create Gender Inclusive Cities: Baseline Findings from the Gender Inclusive Cities Programme*. Recuperado de <http://www.femmesetvilles.org/images/Documents/learningfromwomen.pdf>
- (2010b). *Together for Women's Safety*. Montreal: WICI.
- Women In Cities International & Jagori. (september, 2011). *Gender and Essential Services in Low-income Communities*. Montreal: Women in Cities International. Tomado de: <https://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/10625/47973/1/IDL-47973.pdf>
- Women on Walls. (2015). *Women on Walls: Using Graffiti and Street Art to Talk about Women*. Recuperado de <http://womenonwalls.org/>

Daño social y victimización generada en y por la ciudad: el rol del Estado, los mercados y la ciudadanía

CARLOS GUAJARDO¹

Resumen

Posicionar a la víctima en el sistema de justicia permite generar diversas relaciones, reflexiones y críticas en cuanto a su abordaje, principalmente, desde la perspectiva de atención y siempre desde el ámbito jurídico penal. Sin embargo, cuando se posiciona a la víctima desde la ciudad la situación se complejiza enormemente, puesto que la ciudad no sólo atiende y, alberga víctimas, también las produce.

En este sentido, es posible identificar víctimas en las ciudades y también víctimas de las ciudades, por lo cual, la visión amplia e integradora se convierte en un elemento central al momento de analizar ambos conceptos, permitiendo calificar como víctimas a todos aquellos ciudadanos que —independiente del agresor que puede ser un sujeto, un colectivo, el Estado o los mercados— han sido receptores de daños, y si este daño se ha producido en la ciudad es también en ella en donde debe existir reparación del mismo.

Introducción

Históricamente las ciudades han buscado concentrar ciertas cualidades para sus habitantes, una de ellas es la seguridad y el bienestar que trae consigo. Lamentablemente, en las últimas décadas se ha medido la seguridad de las ciudades en base —casi exclusivamente— a su victimización y por sobre todo, a su tasa de homicidios (Vanderschueren, 2006).

No obstante, las víctimas de las ciudades son mucho más que aquellas efectivamente reconocidas por el derecho penal. Es decir, existen víctimas

¹ Universidad Alberto Hurtado, Chile.

estructurales producidas por las ciudades, pero usualmente calificadas por la academia como daño social (Guajardo, 2015a).

En este sentido, el desplazamiento de la pobreza a las zonas periféricas de las ciudades —por ejemplo— también victimiza porque daña, ofende y afecta directamente la calidad de vida de todos quienes tienen un costo adicional para lograr cosas tan simples como encontrar un parque y áreas verdes cerca de su lugar de residencia, esto sin mencionar un sin fin de factores que componen un riesgo.

Con lo anterior, se busca dejar claramente establecido que las víctimas de los delitos son efectivamente víctimas en la ciudad, reconocidas por medio de sus estructuras de Estado, en este caso el sistema de justicia. Pero, lamentablemente, existe también un porcentaje importante de ciudadanos que son víctimas de la ciudad: de su sistema económico, de su (no) planificación urbana e incluso de su cultura, que puede traer consigo sesgos de discriminación (xenofobia, homofobia, entre otras).

Teniendo presente lo anterior, el objeto del presente capítulo es entregar algunos elementos que permiten identificar a la ciudad como un espacio en el cual no sólo se atiende y alberga a las víctimas, sino también donde se generan víctimas. Éstas no solamente pueden recibir el daño de un ofensor directo, sino de la ciudad en su conjunto y, por supuesto, se trata de una victimización no reconocida ni social ni judicialmente, por lo cual no se reflexiona desde el daño ocasionado.

Ciudades y víctimas

En ocasiones, el ritmo cada vez más rápido de las ciudades genera invisibilidades de lo cotidiano e impide pensar cuestiones que son casi de sentido común. Por ejemplo, en la actualidad prácticamente todas las ciudades han desarrollado metodologías que les permiten medir la victimización, pues están preocupadas enormemente por su ascenso y buscan desarrollar políticas públicas orientadas a la prevención.

Sin embargo, quienes dirigen y gobiernan la ciudad han dejado de lado una reflexión bastante sencilla: por mucho que existan medidas de prevención, existe una victimización estructural —al igual que el desempleo—. Es decir, existe un porcentaje de la ciudad que será víctima de la delincuencia en algún momento de sus vidas y, en consecuencia, la ciudad debe hacerse cargo de ello.

En este sentido, la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 1985) en su Declaración Sobre Víctimas de Delitos y Abusos de Poder menciona que la victimización es

el proceso por el que una persona sufre las consecuencias de un hecho traumático (...) es preciso distinguir dos dimensiones del mismo: por una parte, la consideración de los factores que intervienen en la precipitación del hecho delictivo o traumatizante; por otra parte, el impacto de tal hecho a la víctima, eso es el modo de vivir la experiencia de victimización (Baca, Echeburúa y Tamarit, 2006: 29).

“La primera dimensión permite hablar de riesgo de victimización. La segunda, de la vulnerabilidad de la víctima concreta, cuestiones conceptualmente diferenciables, pero interdependientes” (García, 2009: 126).

A lo anterior se debe sumar que la ciudad en sí misma puede generar víctimas completamente invisibilizadas, pero que reciben un daño constante de la estructura social existente en el orden de la ciudad. La concentración de pobreza en las periferias de las ciudades es un buen ejemplo del daño provocado permanente por la ciudad a sus habitantes más vulnerables.

La ciudad es entonces un actor relevante en los procesos de victimización desde diversas aristas que serán abordadas a continuación.

¿Quiénes son las víctimas?

La ciudad es un espacio geográfico que reúne una gran cantidad de fenómenos y relaciones sociales, por ello es imposible comprenderla exclusivamente desde una perspectiva geográfica, arquitectónica o incluso sociodemográfica. La complejidad de la ciudad genera que en ella se manifiesten una cantidad indefinida de situaciones que provocan daños y en consecuencia víctimas, las cuales van desde catástrofes naturales hasta homicidios.

En este sentido, la victimización existente en las ciudades es mucho mayor que aquella registrada en las estadísticas policiales y en las encuestas de victimización (aunque estas últimas consideren la cifra negra). Lamentablemente, no es posible identificar a cada una de las víctimas existentes bajo este amplio concepto debido a la invisibilización, efecto generado por la naturalización de fenómenos que no deben ser aceptados socialmente debido al daño que producen a las personas.

De esta forma, las sociedades han avanzado en el rechazo a ciertos tipos de discriminaciones sociales y también a aquellas provenientes desde el gobierno de la ciudad, denominadas como victimización secundaria, la cual es entendida como

el conjunto de costes personales que tiene para la víctima de un hecho delictivo su intervención en el proceso penal en el que éste es objeto de enjuiciamiento. El concepto comprende los efectos traumatizantes derivados de los interrogatorios policiales o judiciales, la exploración médico-forense o el contacto con el ofensor en el juicio oral. En un sentido extenso cabe también considerar los efectos del tratamiento informativo del suceso por parte de los medios de comunicación (la victimización secundaria procede de la relación posterior establecida entre la víctima y el sistema jurídico-penal (Rubio, 2010: 83).

No obstante, es imposible —en la actualidad— sostener que la seguridad de las ciudades se limita a la ausencia de agresión por todas aquellas acciones que la ley tipifica con sanciones o considera negativas. La seguridad contempla aspectos más amplios, que países desarrollados han comprendido como la seguridad social, para de esta forma ampliar el concepto.

Así, organismos internacionales y la academia han comenzado a posicionar un concepto que busca integrar aspectos más amplios a la seguridad, acuñando el concepto de seguridad humana. Esta es entendida como el “reconocimiento del derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación... a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano” (ONU, 2005).

En este sentido, es posible afirmar que la victimización corresponde a uno de múltiples factores que inciden en la percepción de seguridad de los habitantes de la ciudad y, en consecuencia, de la ciudad en su conjunto.

De esta forma, la interrogante inicial sobre ¿quiénes son las víctimas?, si bien no encuentra una respuesta concreta, abre un abanico de posibilidades de redescubrir daños y victimizaciones que claramente no se encuentran estipuladas en la normativa penal que rige a la ciudad.

Daño social como proceso de victimización oculta

El crecimiento constante de las ciudades ha generado el desarrollo de políticas públicas orientadas a dar solución a problemáticas urgentes como vivienda, educación y salud, entre muchas otras. Sin embargo, el abordaje de estas problemáticas ha traído consigo —en el mediano y largo plazo— un daño objetivo a muchos de los habitantes de la ciudad.

En consecuencia, y con la finalidad de realizar un breve análisis de las víctimas en las ciudades, es imprescindible ampliar la visión más allá del delito y la criminología, para ello se debe observar el daño que pueden producir a la población en su conjunto

actividades de Estados locales y nacionales, y de corporaciones que son perjudiciales para las personas, ya sea por falta de alimentos sanos, la vivienda o calefacción inadecuadas, los bajos ingresos, la exposición a varias formas de peligro, la violación de derechos humanos básicos, y la victimización frente a varias formas de crimen (Rivera, 2014: 116).

Lo recientemente planteado obliga a reflexionar en torno a los daños recibidos por los habitantes de las ciudades solamente por esa condición de habitantes o residentes. Si bien no es menester del presente texto ahondar en el daño de los Estados y los mercados, al ser estos partes de la dinámica de la ciudad merecen ser revisados brevemente.

De diversas formas, los Estados en sus cartas fundamentales expresan sus deberes para con la ciudadanía, debiendo garantizar múltiples aspectos de una vida digna. Sin embargo, cuestiones tan sensibles como la conectividad, un sistema educacional preocupado de la desescolarización de menores, acceso a la vivienda sin hacinamiento y un trato digno en el acceso a la salud pública, son algunos ejemplos de esta situación poco considerada como una forma de violencia y generadora de victimización, desde la estructura y conformación de la ciudad hacia sus habitantes.

El sistema económico también hace su parte, no sólo en materia de desigualdad en el nivel macro, sino en las pequeñas acciones destinadas a conseguir mayores ganancias a costa de quienes se endeudan y no tienen forma de pagar posteriormente, la falta de regulación en créditos de consumo y sistemas previsionales fundados en la fluctuación de los mercados son también formas de daño.

Víctimas estructurales

Si bien existen diversas tipologías victimales (Landrove, 1998), no se ha indagado en la tipología de la víctima estructural, esta es una tipología que ha sido muy poco trabajada en la actualidad y que tiene relación con las responsabilidades de la sociedad y su estructura, así como de la estructura política y del rol que juega el Estado como garante de mínimos establecidos prácticamente de manera universal.

En este contexto, cuando se habla de víctimas sociales es “en alusión a los individuos sobre los que recae estructuralmente la marginación y pobreza del sistema social” (Herrera, 2006: 78).

Ahora bien, este tipo de victimización ejercida por el sistema social tiene gran arraigo en el sistema económico y en la sociedad de consumo, donde en muchas ocasiones no poseer poder adquisitivo hace perder incluso derechos básicos como el acceso a la salud y la educación.

Las personas marginadas y excluidas pueden pertenecer a diversos grupos, que incluso pueden llegar a convertirse en victimarios o ejecutores de actos delictivos debido a los altos índices de frustración acumulada, factores de riesgo presentes de manera constante en la vida cotidiana y ante una baja capacidad de resiliencia.

Un ejemplo de este tipo de víctimas son aquellos menores de edad infractores de la ley, quienes con pocas posibilidades de salir de la marginalidad y la pobreza, sin opciones de una educación de calidad y sin una familia funcional² que entregue apoyo y cubra las necesidades del menor, se ven envueltos en acciones al margen de la ley, convirtiéndose en victimarios víctimas de una estructura social, política y económica, incapaz de ofrecer integración.

Comprensión de la víctima

Para identificar qué acciones o situaciones son generadoras de víctimas se debe realizar el mismo proceso que permite catalogar una víctima en el sistema de justicia penal.

En primer lugar, cuando se identifica la vulnerabilidad de la persona o el sujeto social (minorías, por ejemplo); posteriormente, cuando se reconoce su situación de víctima receptora del daño (por medio de la norma-

² Entiéndase claramente que la funcionalidad familiar no tiene relación con la conformación del núcleo familiar —que puede ser biparental, monoparental u otro—, sino más bien con la funcionalidad de los roles al interior del núcleo familiar.

tiva vigente o de la conciencia colectiva), y por último cuando se repara el daño, ya sea a través de las sanciones al agresor y los servicios de atención médica, psicológica, económica u otra.

A continuación, se especificará con mayor detalle cada etapa de este proceso de comprensión integral de la víctima en la ciudad:

Vulnerabilidad

Desde las políticas públicas se utiliza bastante el concepto de vulneración y vulnerabilidad. Es común escuchar de la vulneración de derechos humanos, la vulneración de los derechos de la mujer e incluso la vulneración de derechos laborales. De igual forma, es usual la utilización del concepto de vulnerabilidad en sus diferentes manifestaciones, como la vulnerabilidad económica o social, la cual desde la óptica de la prevención del delito y la seguridad ciudadana se encuentra presente como un factor de riesgo.

Sin embargo, es necesario detenerse un instante para analizar y reflexionar sobre este concepto y toda la carga ética, filosófica y social que tiene: “La vulnerabilidad humana es ante todo la apertura radical del ser humano (...) es a la vez dependencia radical de los demás, tanto para la conformación de su identidad como para la posibilidad de alcanzar una autonomía interdependiente” (Montero, 2012: 65).

La vulnerabilidad es, además, una posibilidad, no se trata de algo concreto y positivo, sino que se relaciona con diversos factores que en ciertas condiciones podrían causar un determinado daño o sufrimiento a una persona o un colectivo.

Ante esta posibilidad, es correcto afirmar que de una u otra forma todos somos vulnerables, y “esta vulnerabilidad tendría un triple origen: la subjetividad humana, la corporalidad constitutiva del ser humano (y por tanto su mortalidad) y el carácter intrínsecamente social de la persona, que la sitúa necesariamente en el marco de las relaciones intersubjetivas” (Montero, 2012: 66).

La vulnerabilidad, tanto propia como la de otros (sujetos o colectivos), puede ser tocada de manera negativa a través de un acto concreto u omisión, causando un daño a la persona o grupo.

Finalmente, se distinguen tres dimensiones de la vulnerabilidad. No obstante, la vulnerabilidad vulnerada, que corresponde a “la realización de esa posibilidad ontológica en la herida misma que es fruto del propio posicionamiento ante la vulnerabilidad o de la acción de otros sobre ella”

(Montero, 2012: 68), será la dimensión considerada —en base a su pertinencia— para entender que cuando la vulnerabilidad de un sujeto es vulnerada hay un daño que inmediatamente le posiciona como víctima.

Reconocimiento

Una vez que se presencia la vulnerabilidad vulnerada es tiempo de reconocer aquella vulneración, esto implica “ver al otro como tal, es decir, otro, no cosificable, trascendente. Las personas no se reconocen como las cosas por su clasificación genérica, sino más bien por su singularidad” (Montero, 2012: 77). Es importante entonces visibilizar a la persona vulnerada. Cuando no se le observa —o no se le quiere ver— se invisibiliza su existencia y no se reconoce su condición como víctima.

Ahora bien, en este apartado es posible abordar esta perspectiva desde dos puntos de vista: “una, con el reconocimiento del otro como persona. Dos, con el reconocimiento del otro en el conglomerado social. Esto lleva la capacidad de ponerse en el lugar del otro y los otros y considerar lo que le y les acontece como si nos ocurriera a nosotros mismos” (Hernández, 2006: 317), poniendo nuevamente de manifiesto la necesidad de la empatía como acompañamiento en el proceso de la vulneración y el reconocimiento de este semejante.

El reconocimiento legítimo es siempre aquel que establece la norma, por ello, muchas acciones pueden ser sancionadas en un espacio territorial determinado pero legítimas en otro.

Ocurre exactamente lo mismo con la temporalidad, existen delitos que en el pasado no lo eran, o viceversa, acciones que hoy son legítimas pueden ser consideradas delitos en un futuro.

No obstante, existe un reconocimiento social a las víctimas, por ello la conmoción luego de accidentes de carretera, desastres naturales o la solidaridad con refugiados y personas necesitadas. Es un efecto de solidaridad, de empatía con aquel que es posible reconocer como receptor de daño.

El verdadero problema es entonces no reconocer la victimización. Si socialmente no se considera víctima a una persona, simplemente ésta no recibe la solidaridad del entorno, tampoco asistencia de los servicios públicos y, en consecuencia, es victimizada de forma secundaria y terciaria sin que nadie —ni personas ni organismos institucionalizados— reconozca en aquel sujeto a una víctima. Es más, lamentablemente aquel que es víctima —usualmente— tampoco asimila su situación o condición.

Reparación

La reparación es necesaria para la víctima, pero esto no significa, bajo ningún punto de vista, una reparación que borre todo el daño recibido por una persona y volver al punto de inicio como si nada hubiese pasado (Guajardo, 2015b). El ejemplo del jarrón que se rompe y luego se repara es el más usual de todos para explicar este proceso. Ya que por mucha dedicación que se entregue para reparar el jarrón, jamás volverá a ser igual que antes, quedarán en él marcas de rotura para siempre, las cuales con algo de pintura podrán ser disimuladas, aunque permanentemente estarán allí.

En este contexto, la reparación “no pretende —porque no puede— deshacer el mal obrado o sufrido, sino compensarlo con actos que manifiesten lo contrario al odio expresado (...) manifestar el reconocimiento social de la víctima y las garantías jurídicas de que no volverá a ser dañada” (Montero, 2012: 135) es una buena forma de iniciar un proceso reparativo.

Montero presenta, en este caso, algunas características transversales de la reparación:

La reparación no es restituir un estado u orden previo. El daño recibido queda inscrito como parte de la historia de una persona o de un pueblo.

La reparación alude necesariamente a lo intersubjetivo. En el proceso de reparación necesitamos de otros, no podemos autorepararnos, pues es difícil separar el daño objetivo de la experiencia de ser herido.

La reparación tiene relación con la palabra, reparar es devolver la palabra a las víctimas y a los agresores como herramienta reparadora.

El proceso de reparación conduce a una configuración más auténtica de la identidad personal. Esto porque incorpora la realidad vivida y la propia vulnerabilidad, no sólo como posibilidad de ser dañado, sino como experiencia vital.

La reparación con mayor potencialidad trascendente se da en el perdón. En esa instancia no sólo se repara a quien ha padecido el daño que provoca la ruptura causada por otro, sino que es reparado también el agresor (Montero, 2012: 136-137).

El rol de la ciudad

Teniendo nociones que permiten comprender la victimización desde sus múltiples aristas, es necesario clarificar el rol de la ciudad para mitigar el daño causado.

Las ciudades no son una casualidad, todas poseen una historia y lo que es aún más importante: un gobierno.

En este sentido, todas las aglomeraciones o asentamientos urbanos se rigen por normativas que delimitan las acciones de los ciudadanos, y también considera las obligaciones de los representantes orientados a garantizar ciertos derechos a los habitantes de la ciudad.

De esta forma, los Estados han gobernado definiendo, en base a su escala de valores, aquello que es considerado un daño, así como las medidas que estiman necesarias para prevenirlo, y en caso de ya haberse infringido el daño, de mitigar sus consecuencias.

Así, los gobiernos de la ciudad ofrecen cuerpos policiales como una primera señal de gobernanza y control del orden público, un sistema de justicia y recintos de sanción para condenados, medidas de atención y protección de víctimas, entre otras medidas.

Lamentablemente, la reparación económica se da sólo en aquellos casos que logran un acuerdo transversal en términos políticos, de manera específica en desastres ocasionados por causa del hombre (contaminación de ríos o aguas subterráneas), violaciones a los derechos humanos, exoneración política o desplazamientos forzados, etc., siempre después de bastante tiempo, el necesario para reconocer el daño causado por la agresión ejercida.

Ahora bien, en la ciudad existen múltiples actores, empero tres de ellos son los principales: el Estado, los mercados y la ciudadanía.

El Estado

Es reconocido el rol del Estado en materia de atención a víctimas, desde su prevención con todas las intervenciones de control y sociales, hasta el apoyo psicológico prestado a las víctimas para superar eventos traumáticos.

No obstante, existen dos formas principales (no exclusivas) por las cuales el Estado puede generar daño a sus ciudadanos.

En primer lugar, el Estado es garante de derechos mínimos establecidos por la Comisión Internacional de Derechos Humanos en su declaración de 1948, para todos aquellos Estados que la conforman. De esta

forma, el Estado puede generar víctimas por acción u omisión, lo cual se denomina violación a los derechos humanos o fundamentales.

Es así como se denuncian situaciones de este tipo en ciudades con guerras civiles, con gobiernos autoritarios e incluso en democracias cuando se producen manifestaciones sindicales y estudiantiles. Dichas acusaciones van desde malos tratos por parte de la autoridad o falta de acceso a servicios básicos, hasta secuestros y homicidios (principalmente en aquellos sitios con gobiernos autoritarios o con presencia de crimen organizado, en donde la trata de personas se suma —y es una constante— como forma de victimización).

En segundo lugar, el Estado puede generar víctimas producto de políticas públicas erróneas, como ha sido el caso de España, Grecia y parte de Italia, y sus continuos recortes luego de la burbuja inmobiliaria iniciada en 2008, en donde la disminución de presupuesto público ha significado disminución de pensiones y derechos sociales, lo cual ha derivado en desalojos masivos y suicidios (Rivera, 2014).

El Estado dentro de las políticas monetarias puede también generar acciones de salvataje a empresas privadas que se declaran en quiebra, así ha sucedido en Europa, Estados Unidos y América Latina, en donde los Estados en más de una ocasión han dispuesto de dinero público para sacar de la quiebra a empresas privadas con el fin de evitar mayores complejidades y fluctuaciones económicas.

Esta entrega de recursos es a costa de recortes de presupuestos que corresponden a los ciudadanos de todo un país, Estado, región o ciudad.

El Estado es además el responsable de entregar derechos y calidad de vida a sus ciudadanos, por lo cual cada vez que éste no realiza acciones de fiscalización, y que por la falta de ella se producen daños a terceros, es también responsable de la generación de aquella vulneración.

A todo lo anterior, se suma la responsabilidad del Estado y los diversos niveles de gobierno al generar una planificación urbana sostenible, capaz de acoger y entregar calidad de vida a sus ciudadanos, evidentemente una ciudad segura es parte de la calidad de vida.

Los mercados

El daño y las víctimas de los mercados son aspectos que no se han estudiado lo suficiente, sobre todo porque el sistema económico imperante se permite demasiadas libertades y bastante ligereza en su actuar.

Los delitos de los mercados que operan en las ciudades, y que perjudican y dañan a todos sus ciudadanos, son poco visibilizados debido a la falta de conocimiento de la población en torno a las mecánicas económicas y a aquellas acciones que separan con una delgada línea la legalidad de la ilegalidad.

Los mercados y los grandes grupos empresariales pueden mal utilizar estas libertades para realizar cobros excesivos a clientes, generación de endeudamiento extremo, especulación financiera, pérdidas económicas en inversiones y múltiples situaciones que poco a poco afectan la calidad de vida del ciudadano común en cuestiones tan simples como la compra de artículos de primera necesidad, compra de medicamentos o pensiones de vejez (esta última es una cuestión evidente en Chile con el sistema de Aseguradoras de Fondos de Pensiones AFP, sistema previsional que —lamentablemente— también se ha exportado a México).

El daño de los mercados también afecta al medio ambiente, muchas inversiones requieren de estudios técnicos para no generar impactos ambientales de envergadura y que van en directo perjuicio de la población colindante o, en ocasiones, de una ciudad en su conjunto: ejemplo de ello son las ciudades industriales con altos índices de contaminación atmosférica, que generan un perjuicio a la salud de los habitantes de la ciudad, teniendo el Estado —o los propios ciudadanos— que cubrir los costes de salud derivados de los efectos de la industrialización en la ciudad.

La ciudadanía

La ciudadanía por su parte juega un rol esencial al momento de abordar adecuadamente a la víctima, pero también al momento de revictimizarla.

La victimización terciaria es “el conjunto de costes de la penalización sobre quien la soporta personalmente o sobre terceros... Este concepto tiene que ver con la idea de que los costes del delito sobre las personas y sobre la sociedad deben ser ponderados por los costes de la señalización del infractor para el mismo, para terceros o para la misma sociedad”(Rubio, 2010: 83).

Es decir, la sociedad en su conjunto puede generar costes asociados a la victimización directa y primaria. Este es el caso de aquellas personas perseguidas por un gobierno o un Estado, pues aun cuando reciben un daño significativo la sociedad lo avala por tratarse de “terroristas”, “subversivos” o “antisociales”, sin que necesariamente los calificativos señalados sean pertinentes.

Es más, la ciudadanía también legitima actos como detenciones ciudadanas y ajusticiamiento popular. Asimismo, en diversas regiones de América Latina es posible encontrar comunidades que se gobiernan a través de usos y costumbres —principalmente sectores indígenas— que no siempre son coherentes con el respeto a los derechos humanos y a los derechos de las mujeres.

En estos casos las ciudades y su ciudadanía se pueden transformar en victimarios de sujetos más débiles, producto de la estigmatización, aun cuando estos también son parte de la ciudad. Es así como las minorías, ya sean sexuales, por creencias religiosas tradicionales, inmigrantes legales e ilegales, desplazados, jóvenes, mujeres y adultos mayores, entre muchas otras, se vuelven una ciudadanía víctima de la ciudad y de sus pares ciudadanos, pero al mismo tiempo son también victimarios de quienes no piensan como ellos.

Este es el caso de minorías radicalizadas con orientaciones “progresistas”, en algunas ciudades europeas. Un buen ejemplo es Barcelona, ciudad donde la posición de discursos laicos y progresistas, que en principio son legitimados por el resto de la ciudadanía, han instalado paulatinamente un discurso agresivo, poco tolerante y victimizante a creencias religiosas de distinto tipo, grupos de inmigrantes, e incluso a españoles no catalanes, generando sociedades que creen ser abiertas e inclusivas, pero lo son solamente con sectores determinados, dejando una parte de la sociedad sin la posibilidad de manifestarse libremente en cuanto a posturas más tradicionales, lo cual es una vulneración a derechos fundamentales.

La sociedad es entonces esencial al momento de atender, acoger y abordar adecuadamente a la víctima,³ pues si la sociedad no le reconoce como tal, es posible incluso legitimar acciones tan deplorables como la deportación de refugiados, cuestión que actualmente ocurre en Europa y ha sido calificada como la mayor crisis migratoria luego de la Segunda Guerra Mundial.

La justicia para las víctimas

Se ha podido apreciar claramente que las ciudades y centros urbanos congregan sujetos que requieren de certezas y garantías mínimas otorgadas

³ El abordaje adecuado a la víctima tiene relación con la entrega de servicios y apoyos adecuados, no sólo aquellos disponibles.

por el gobierno de la ciudad. Pero, también ha sido posible apreciar que actores relevantes de la ciudad son el modelo económico y la ciudadanía.

Cada uno de ellos —gobierno, empresas e inversionistas y ciudadanía— son posibles victimarios debido al daño que pueden ocasionar a sujetos o colectivos. No obstante, también son potenciales víctimas de ellos mismos u otros actores sociales.

La forma de hacer justicia, o de intentar reparar el daño de los efectos causados, es casi exclusivamente a través del sistema judicial. Las ciudades han desarrollado, con el fin de complementar la oferta pública en materia de acceso a la justicia y la reparación, servicios de atención y orientación jurídica para equilibrar el acceso al sistema (de más está decir que cuando no se tiene acceso a un abogado es complejo mantener seguimiento a los casos presentados ante la justicia).

También han desarrollado servicios de atención psicológica que permiten a las víctimas llevar a cabo un proceso interno de readaptación luego del trauma que pudo ocasionar la victimización.

Finalmente, han generado instancias de reparación económica, pero sólo para casos muy específicos en donde la responsabilidad de Estado es evidente por la acción u omisión en la victimización de una persona.

El desarrollo de estas instancias de abordaje de las víctimas no está necesariamente ligado a ellas, pues es un sistema que no nace para hacerse cargo de las víctimas, sino más bien de los agresores, por lo cual el objetivo no es reparar el daño causado, sino castigar de manera ejemplar la acción considerada abusiva, dañina o delictiva.

De esta forma, es posible observar a Estados —junto a la ciudadanía— generando una agresión/daño a miles de reos a quienes, en primer lugar, no siempre se les ha garantizado un proceso justo y transparente, y, en segundo lugar, no tienen una condena luego de varios años de proceso (esta situación afecta a muchos países de América Latina y el Caribe, pero también a Estados Unidos).

A lo anterior se debe sumar una situación compleja en materia carcelaria: hacinamiento, malnutrición, espacios antihigiénicos o riesgosos para la salud, golpizas, falta de programas de reinserción, entre muchos otros.

Esta última reflexión se incorpora con el objeto de observar que no sólo aquellos sujetos catalogados de delincuentes, y que hoy cumplen una condena, son personas que agreden y dañan. La sociedad en su conjunto, con discursos populistas de mano dura, es capaz de castigar a las personas en un sistema que también les victimiza debido a las precarias

condiciones a las cuales se ven sometidas desde el inicio del proceso hasta el cumplimiento de la sanción.

Conclusión

La victimización provocada por los delitos, conforme a su categorización en la normativa vigente por la cual se rige una ciudad, posee una oferta de atención estatal que si bien no es considerada óptima, debido a diversas falencias de la política criminal (lo que incluye al sistema policial, al sistema judicial y al sistema penitenciario), permite abordarla clara y evidentemente.

Sin embargo, las ciudades históricamente han omitido algunas acciones que también son constitutivas de victimización, y no solamente desde la perspectiva del sentido común. Existen desarrollos teóricos y conceptuales, así como de la criminología crítica, que muestra que el daño es superior a la concepción social del delito (Madrid, 2010).

En este sentido, los daños más relevantes los constituyen los Estados, que, como garantes de derechos mínimos, tienen la obligación de proveer a sus ciudadanos de una calidad de vida que incluye por supuesto la seguridad desde su concepción más amplia.

En segundo lugar, los mercados también son responsables de daños que van desde pérdidas económicas de las personas hasta daños irreparables al medio ambiente.

Ambas situaciones tienen en común que la mayoría de los daños provocados no son dirigidos a una persona —ya sea natural o jurídica—, sino a grupos, comunidades, ciudades o incluso países completos. En consecuencia, que cada sujeto se considere una víctima es realmente difícil, aún más cuando muchas veces no saben que están siendo víctimas (es el caso de colusiones de empresas para aumentar valores de determinados productos, por ejemplo).

Además, existe un tercer actor capaz de victimizar fuertemente: la ciudadanía. Es posible que la cultura permita cierto tipo de victimización —en ocasiones— involuntaria de la sociedad en su conjunto. Un ejemplo de ello son las sociedades que permiten agresiones contra las mujeres de parte de hombres, y que consideran que ello es un acto normal. Lo mismo sucede con minorías étnicas, inmigrantes, etcétera.

Esta visión en torno al daño generado en y por las ciudades permite ampliar la conceptualización de victimización, pero sobre todo ver

al victimario unido a la víctima. Es decir, personas que no sólo agreden y generan daño, sino también que lo reciben.

Lamentablemente, cuando el daño no es físico su reconocimiento es más complejo. Eso sucede con las agresiones psicológicas de manera individual, y con agresiones económicas en lo colectivo, permitiendo transgredir la vulnerabilidad de los habitantes de las ciudades y en consecuencia mermando su calidad de vida.

Considerando la existencia de una problemática de este tipo, así como de un no reconocimiento del daño, es necesario extender una reflexión final: ¿Cómo las ciudades se hacen cargo de esta victimización? La respuesta no es sencilla ni única, es un desafío a los gobiernos y mercados, y un llamado de atención a la ciudadanía, pues como parte de una ciudad no sólo acogen víctimas, también las producen.

Fuentes consultadas

- Baca E., Echeburúa, E., y Tamarit, J. (Eds.). (2006). *Manual de victimología*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- García, A. (2009). *Tratado de criminología* (4ª ed.). Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Guajardo C. (2015a). *Aspectos victimológicos en la política pública de seguridad en Chile*. Santiago de Chile: Publicia.
- _____. (2015b). *Una reflexión ética del abordaje social y judicial de la víctima*. En A. Hernández-Baqueiro y A. Suárez (Coords.), *Perspectivas éticas de la seguridad ciudadana en Chile y México*. México: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Hernández, A. (Ed.). (2006). *Ética actual y profesional: lecturas para la convivencia*. Distrito Federal, México: CENGAGE Learning Editores.
- Herrera, M. (2006). *La hora de la víctima: compendio de victimología*. Madrid, España: EDERSA.
- Landrove, G. (1998). *La moderna victimología*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Madrid, A. (2010). *La política y la justicia del sufrimiento*. Madrid, España: Trotta.
- Montero, C. (2012). *Vulnerabilidad, reconocimiento y reparación: praxis cristiana y plenitud humana*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Organización de Naciones Unidas. (1985). *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y abuso de poder*.
- _____. (2005). *Resolución 60/1 de la Asamblea General. Párrafo 143 del documento final de la cumbre 2005*.
- Rivera, I. (Coord.). (2014). *Delitos de los estados, de los mercados y daño social*. Madrid, España: Anthropos.
- Rubio, P. (Coord.). (2010). *Victimología forense y derecho penal*. España: Tirant lo Blanch/Ediciones de la Universidad de Murcia.
- Vanderschueren, F. (Coord.). (2006). *Prevención de la criminalidad: Programa Ciudades más Seguras. Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Urbanos*. Nairobi, Kenia: CNUAH-Hábitat.

Los espacios públicos como componentes centrales de la coproducción de seguridad

CECILIA MARTÍNEZ-LEAL¹

Resumen

El presente capítulo se divide en tres partes. La primera introduce el concepto de espacio público, su historia urbana y los patrones de asentamientos urbanos que dieron origen a nuestras ciudades, particularmente a las ciudades de América Latina. La segunda parte revisa la relación entre espacio público y prevención de la inseguridad a nivel local y comunitario. En el tercer apartado se hacen observaciones y recomendaciones que surgen de casos de estudio exitosos, para posteriormente dar conclusiones.

Los espacios públicos

Los espacios públicos son los ambientes al aire libre que están abiertos a todo público (calles, banquetas, plazas, jardines y parques) o bien espacios techados sin fines de lucro (museos, bibliotecas, casas de cultura, etc.) para el disfrute de todas las personas, independientemente de su edad, sexo o condición social (Instituto Nazionale di Urbanistica [INU], 2013). Si bien esta definición contiene el calificativo “disfrutable para todas las personas”, desgraciadamente en la actualidad, y de manera particular en las grandes ciudades y las urbes intermedias de los países en vías de desarrollo, así como en ciertas áreas de ciudades en países desarrollados, existe un sentimiento de inseguridad en los espacios públicos.

En la mezcla de las diversas tipologías y funciones de los espacios públicos se encuentra la esencia de la ciudad, ya que la red de estos espacios genera su conectividad, elemento fundamental para la movilidad urbana, el transporte público y privado, y el desarrollo social y económico.

¹ Asesora internacional en urbanismo, exdirectora de la Oficina de Nueva York del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y exdirectora de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

La red vial provee además la accesibilidad a los servicios públicos, y a través de sus redes se desplantan los servicios de infraestructura (redes de agua, drenaje, alumbrado y redes de internet). Las calles siguen siendo una fuerza poderosa que forma y configura nuestro paisaje físico y mental, y son el marco de nuestras propias experiencias, celebraciones y rebeldías. Cuando nuestras calles funcionan bien, en el ámbito cotidiano, prevén oportunidades de relación entre los individuos que ningún otro espacio puede hacer.

Cuando los temas de inseguridad y violencia se manifiestan, las comunidades “enrejadas” y las diversas formas de protección emergen en contra del resto de la ciudad. Lo que resulta en el fracaso de las funciones de la vida cultural y social de la ciudad, hasta llegar a afectar las relaciones comerciales y económicas.

Por el contrario, la parte de la ciudad donde existen espacios abiertos que dan lugar a parques y áreas recreativas, plazas, jardines y áreas verdes, promueve el esparcimiento, el ejercicio físico y puede ayudar a promover la salud, la educación y la cultura, así como la libertad de expresión, la convivialidad y el encuentro. En este sentido, los espacios públicos generan la memoria individual y colectiva de una población, ya que la identidad de las personas encuentra sustancia creciendo y desarrollándose en el conocimiento de pertenencia a una comunidad.

Por todo lo anterior, podemos afirmar que la mejora de la seguridad en el espacio público representa uno de los principales recursos de los gobiernos locales para generar políticas integrales de prevención de la inseguridad, a través de una planeación urbana morfológica y funcional del tejido urbano que ayuda, a su vez, a regenerar el tejido social y mejorar la situación económica de una localidad.

Antecedentes

Con la llegada de los españoles al Nuevo Mundo (1492), las ideas estratégicas de los indios, en cuanto al trazo de ciudades en torno a un espacio público cívico-ceremonial, de acuerdo a los movimientos astrológicos del sol y de la luna, se perdieron. En su lugar, los asentamientos coloniales, establecieron las ciudades a partir del modelo medieval que se utilizó entre los siglos XII y XIV en Francia y España (Sánchez de Carmona, 1989), es decir, fueron diseñadas y construidas como extensiones territoriales utilizando el *castrum* romano para territorios conquistados. Esto influyó en el

diseño de ciudades como Buenos Aires, Quito, Caracas, Lima, La Habana y Bogotá, entre otras.

Para 1573, Felipe II, rey de España, decretó las llamadas “Leyes de Indias”. Éstas establecían la localización y diseño de cada una de las ciudades y poblados de la Nueva España. Iniciaban con una plaza central o plaza principal y cuatro calles adyacentes que unían a la entrada de la ciudad. La planeación y el diseño de las ciudades estaban acompañadas por una legislación detallada que definía la vida política, económica y social de los españoles. Estas leyes y reglamentos dieron lugar a la ciudad modelo que caracteriza el desarrollo español en América Latina y que influyó en el crecimiento de las ciudades hasta el siglo XIX. Es más, en este mismo siglo se pusieron en marcha una serie de transformaciones irreversibles dentro de las ciudades (Angel, 2012). Con el aumento de población y de ingresos reales, entre 1920 y 1930 las ciudades capitales de América Latina continuaron el proceso de expansión con nuevos elementos como la electricidad o la pavimentación para vehículos y tranvías que se introducían gradualmente a la ciudad.

Para 1930 la imagen urbana de las ciudades empezó a transformarse, particularmente en las nuevas áreas de expansión. El proceso de industrialización y sus efectos económicos y sociales pavimentaron el camino de transformación e industrialización de las ciudades capitales desde 1940 hasta 1990.

La creación de espacios urbanos durante el proceso de rápida urbanización se modificó por dos grandes tendencias: por un lado, la influencia y aceptación del movimiento funcionalista en la arquitectura reconceptualizó la planeación y diseño de las ciudades y sus extensiones supuestamente para proteger a los habitantes del automóvil. La estructura urbana basada en la retícula fue radicalmente modificada a supermanzanas y superestructuras fluidas entre grandes espacios sin límite ni función. La planeación de las ciudades fue definida por zonificaciones con usos independientes y específicos, divididos a lo largo de grandes vialidades, especialmente diseñadas para automóviles. Las plazas centrales y la retícula a escala peatonal fueron totalmente olvidadas. Aunque se presenta un cierto orden, sobre todo cuando la composición urbana se observa desde las alturas, las ciudades funcionalistas no dan ningún sentido de “lugar” (Trancik, 1986).

Por otro lado, los movimientos migratorios del campo a la ciudad atrajeron a miles de personas debido a la industrialización y la posibilidad de conseguir un empleo y mejorar los ingresos. Sin embargo, la

industrialización en América Latina no generó suficientes empleos para la mano de obra no calificada que llegaba a la ciudad. Esto, aunado a la política de vivienda y planificación para grandes núcleos de población, que fue de “dejar hacer” a los propios pobladores, dio lugar a las primeras ciudades dormitorio, conocidos hasta hoy como asentamientos precarios, tugurios, favelas, chabolas, etcétera. Como contraste, la planificación de las ciudades, hasta antes de 1970, fue una “actividad intermitente en el sector público” (Unikel, 1976) que se dirigió a sectores específicos de la economía, a través de la concentración de capital y de estímulos hacia la iniciativa privada. La acelerada migración interna del campo a la ciudad fue más sentida durante los sesenta. Las periferias fueron el lugar donde las comunidades de escasos recursos se localizaron para resolver sus problemas de vivienda. Este proceso trajo una continua segregación espacial de la periferia y de algunas partes centrales de las ciudades que dieron lugar a ciudades fragmentadas con ausencia de espacios públicos significativos.

Patrones de asentamientos humanos actuales

Ambas tendencias ayudaron a destruir la forma tradicional de planear y diseñar la ciudad que utilizaba la retícula establecida por los españoles. La política y práctica de establecer espacios públicos como plazas, parques o jardines se perdió en el proceso. Se construyeron y se siguen construyendo pocas avenidas y calles, algunas áreas libres y un mínimo de parques, lo que ha cambiado radicalmente el patrón de urbanización a una estructura básica que funciona para todo tipo de gobierno (de izquierda, derecho o centro), donde los desarrolladores construyen con un mínimo de espacios públicos y el uso de suelo es aprovechado en zonas mayoritariamente para habitación, centros comerciales y oficinas. En la mayoría de las extensiones de las ciudades, ya sea construidas por desarrolladores o por personas de escasos recursos, se continúa dependiente de los servicios que ofrece la ciudad, lo que redundo en grandes trayectorias y recorridos, y una falta de transporte público eficiente. El acceso a la ciudad se torna cada vez más lento y difícil para aquellos que viven lejos de los servicios, y las zonas centrales reciben un gran porcentaje de población flotante cada día.

Si la urbanización se produce de manera espontánea, la introducción *a posteriori* del espacio público se torna dificultosa y muy cara, tanto económica como políticamente. La paradoja del espacio público es que se requiere diseñar con anterioridad al crecimiento o extensión de las ciudades; pero, cuando los gobiernos locales enfrentan el crecimiento

y extensión de su ciudad no cuentan con suficiente capacidad técnica y legal para planear y solucionar el problema. Por lo anterior, cualquier decisión política debería evitar con firmeza el riesgo de crecer sin un planeamiento de espacios públicos y vialidades estructuradas y articuladas, ya que las consecuencias perversas son la congestión, las desigualdades, la segregación, la falta de vida en las calles y como consecuencia la pérdida de sociabilidad y el sentimiento de inseguridad.

La urbanización acelerada, experimentada desde principios de siglo xx en Europa y desde 1950 en América Latina, está sucediendo ahora en ciudades pequeñas y medianas, así como en ciudades de Asia y África, lo que trae consigo una gran cantidad de cambios en la distribución espacial de la población y los recursos, así como en el uso y consumo de tierra, resultando en patrones ineficientes de uso de suelo y de tierra con menores densidades. Las ciudades, particularmente las ciudades en crecimiento, están teniendo cada vez más problemas con la creciente población migrante y no serán sostenibles en el largo plazo, al tener que considerar extremas externalidades negativas de congestionamiento, falta de infraestructura, contaminación, desagregación social y falta de seguridad.

Los modelos urbanos centrados en el uso del automóvil son aún la norma generalizada, con zonificaciones de uso restringido dividiendo el espacio urbano en residencial, comercial e industrial. Los complejos aislados y cerrados, centros comerciales con grandes problemas de estacionamiento y áreas industriales aisladas de las zonas de vivienda son hoy la norma. Estos procesos no sólo son una amenaza continua al medio ambiente, sino a la salud y a la seguridad de la población, pues la reducción de la actividad física está ocasionando epidemias de obesidad y enfermedades crónicas; además, la falta de acceso a lugares públicos significativos conlleva al aislamiento social, depresión e inseguridad (particularmente en poblaciones de edad mayor). Asimismo, el aumento en emisiones vehiculares, que han degradado la calidad del aire y contribuido al incremento de los gases invernadero, así como a una falta de opciones en transporte, motiva que comunidades localizadas en la periferia o en suburbios tengan una falta de acceso rápido a empleos y servicios, así como a espacios comunitarios interactivos.

El espacio público y su relación con la prevención de la inseguridad

La violencia es un fenómeno sistémico (estructural) y no sólo individual, es decir, multicausal y multidimensional, que está determinado por la

especificidad de las realidades socioculturales, históricas y políticas de cada país. En otras palabras, sucede en los ámbitos rural y urbano, pero es en las ciudades donde adquiere mayor intensidad. De acuerdo con Vanderschueren, Lunecke y Eissman (2007), hablar sobre violencia es ir más allá de las prácticas brutales, las estadísticas de homicidios, violaciones o secuestros; implica también considerar la construcción cotidiana de los miedos y la inseguridad en el imaginario de la población. La segunda y tercera parte del presente capítulo no tratan sobre disminuir los índices de violencia en general, que es todo un reto, sino de analizar cómo aumentar los niveles de confianza interpersonal para aumentar la seguridad de la ciudadanía.

El acceso desigual a la infraestructura, los equipamientos, los servicios colectivos urbanos y la tendencia a la privatización de los espacios públicos, genera frustración y fomenta la conquista de territorios alternativos. De ahí que la prevención de la inseguridad urbana significa crear espacios públicos, de estructura vial y de encuentro adecuados a las necesidades legítimas de cada grupo de población, de cada ciudad, así como generar las condiciones de protección que permitan generar un ambiente donde los derechos humanos y las responsabilidades ciudadanas sean respetadas.

La seguridad, por su parte, es el sentimiento de protección frente a carencias y peligros externos que afectan negativamente la calidad de vida. En cuanto se hace referencia a un sentimiento, los criterios para determinar los grados de seguridad tendrán cierto grado de subjetividad. En general, el término suele utilizarse para hacer referencia al conjunto de medidas y políticas públicas implementadas para guarecer a la población de sufrir delitos, en especial de aquellos que pongan en riesgo la integridad física.

Dentro de las medidas más importantes para estimular la sensación de protección se encuentran las que intentan garantizar un nivel de vida digno para todos. De este modo, las decisiones urbanas que pretendan lograr una mejor distribución del ingreso, garantizar un sistema de salud accesible, brindar educación, mejores servicios de infraestructura y espacios públicos para la integración, accesibilidad y recreación, entre otros, son de importancia fundamental. El nivel delictivo visible desciende en la medida en que se garantiza integración social a todos, o al menos existan medidas que se orienten en este sentido, en tanto se propende a una sociedad más justa. De igual modo, las asimetrías sociales en los grandes núcleos urbanos (estratos con muy altos ingresos y grupos de perso-

nas con necesidades básicas insatisfechas) se asocian con mayor inequidad y, con ella, con mayores índices de delincuencia.

En relación a los espacios públicos, estos “han perdido su importancia en términos de suelo, y su papel preponderante en conformar la cultura y la historia de nuestras ciudades”, como lo señala el reporte del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (United Nations Human Settlements Programme [UN-Habitat], 2013). Es tiempo de repensar seriamente sobre cómo dar reversa a estas tendencias y empezar a transformar nuestras calles, plazas y parques en lugares y en destinos culturales, recreativos y comunitarios.

Todos los ciudadanos, independientemente de su condición socioeconómica son usuarios del espacio público. Todos y cada uno tienen el derecho a acceder y disfrutar del espacio público en completa libertad, dentro de las reglas de coexistencia cívica. En ciudades cada vez más complejas y diversas, se requiere de procesos democráticos y un diálogo constante por la diversidad, la participación ciudadana y en particular la calidad de vida de las comunidades. La participación de residentes y usuarios, junto con sus gobiernos locales, son de importancia crucial para el diseño, mantenimiento y administración de los espacios públicos, particularmente en aquellas áreas de limitados recursos públicos, como en localidades o municipios en países en vías de desarrollo. Asociaciones entre ciudadanos, gobiernos locales, comunidades o asociaciones comunitarias y sector privado, son de importancia relevante para la definición y construcción de espacios públicos (INU, 2013).

El goce del espacio público conlleva derechos y obligaciones. El derecho a disfrutar el espacio público implica contribuir a definir modalidades que pueden variar desde la adopción de comportamientos individuales o colectivos hasta involucrarse en iniciativas de acción por parte de la ciudadanía.

Observaciones y recomendaciones

Autores como Whyte (1970), Kent y la organización PPS (Project for Public Spaces, 2000) han estudiado el comportamiento de los ciudadanos en las calles y los espacios públicos, logrando encontrar los espacios públicos que funcionan y aquellos que no, así como el porqué.

Su investigación surgió inicialmente en la ciudad de Nueva York, en Estados Unidos, a raíz de una resolución de zonificación (1960) que otorgaba a los desarrolladores de predios un área adicional de construcción

comercial (10 pies cuadrados por cada pie cuadrado de plaza) por otorgar un espacio público en la ciudad con acceso a cualquier público las 24 horas del día.

Durante la década de los 70 las observaciones se compararon con otras ciudades metropolitanas como Tokio y Milán, de donde concluyeron que existen más coincidencias entre los espacios públicos de ciudades metropolitanas entre sí, a pesar de que éstas sean de diversos países, que entre ciudades de diferentes escalas y dimensiones, aun cuando son del mismo país.

Los estudios y análisis que elaboraron Whyte y Kent en 1960, y que se sigue estructurando a través de la organización *Project for Public Spaces* (PPS) en 1980, 2000 y 2007, nos arrojan hallazgos importantes sobre cómo crear o mejorar espacios públicos que funcionen para la ciudadanía, con la ayuda de la ciudadanía. Es más, se ha identificado que es más fácil y sencillo crear espacios públicos seguros que marchen positivamente, que crear espacios negativos; además se observa una diferencia en la calidad de vida de las ciudades como consecuencia del buen funcionamiento de estos espacios.

A continuación, se mencionan algunas observaciones y recomendaciones que ayudan hasta el día de hoy a definir espacios públicos con seguridad en las áreas locales donde se encuentran. De acuerdo con los PPS (2000) existen cuatro características que conforman un “buen lugar”:

- 1) promueve sociabilidad y proporciona espacios y elementos para sentarse;
- 2) ofrece muchas actividades alternativas (por lo menos 10 actividades) que surgen de los intereses y de las necesidades de la comunidad y de usuarios cotidianos;
- 3) genera confort, es atractivo y está limpio, y
- 4) es accesible y gratuito a todo público durante 24 horas, fácilmente identificable y simple de usar.

1. Las plazas más populares tienen considerablemente más lugares para sentarse que las plazas que se utilizan menos, sin importar el grado de confort. Es más importante estar socialmente confortable, es decir, si se tiene opciones para sentarse, ya sea de frente, de espaldas, en el sol, en la sombra, en grupos o individualmente. Los diseños de plazas más extravagantes, las fuentes más extraordinarias, no inducen a la población a venir a un espacio público a sentarse si no existen lugares apropiados para ello. Puede ser el borde de una fuente, las escaleras de una entrada, el murete que protege una jardinera, bancas o sillas sueltas, aunque es mejor si se cuenta con una altura confortable y una anchura de 50 centímetros, es decir, un porcentaje de entre el 6 y 10% del área total de una plaza.

Adicionalmente, si se quiere ver un lugar con actividad y vida social, la colocación de espacios y quioscos de comida es sinónimo de sociabilidad y de éxito. Los vendedores de comida tienen un sexto sentido para encontrar los lugares significativos y populares. En los países en vías de desarrollo, los vendedores ambulantes de comida se han convertido en los proveedores de la vida en las calles de la ciudad. Estos florecen porque hay una demanda que no es cubierta ni resuelta por el comercio regular establecido (por precio y tiempo, básicamente). Cuando se mueve a un vendedor de comida de la calle, por lo general una parte de la vida de ésta se va con él o con ella. La comida atrae gente, que a su vez atrae más gente y si éstas cuentan con mesas y sillas y algunas sombrillas, el efecto es instantáneo. Lo extraordinario es que la mayoría de los administradores de las ciudades no hayan entendido aún este principio.

2. Algunas veces, el sentimiento de miedo al crimen y la violencia es mayor que el problema en sí mismo. En áreas estigmatizadas como “peligrosas” los periódicos y los medios de comunicación tiende a exacerbar las percepciones negativas del lugar, lo que conlleva a los gobiernos locales a ejercer prácticas anticrimen que a veces ayudan en el corto plazo, pero generalmente detonan pérdidas en las soluciones comunitarias en el largo plazo y en el sentimiento de orgullo hacia su propia comunidad. La revitalización de una comunidad por sus propios miembros ayuda a combatir y prevenir el crimen.

Se ha observado que una de las mejores inversiones en las comunidades es esperar acciones positivas de sus miembros. Recoger basura, plantar flores, pintar un mural, iluminación, son acciones que generan confianza y optimismo sobre la propia comunidad.

El poder de 10+ es un concepto desarrollado por PPS, para evaluar y facilitar la creación de espacios públicos con sentido de “lugar” a diversas escalas de ciudad. Es una herramienta poderosa para generar conversaciones constructivas entre ciudadanos, usuarios, gobiernos locales y otros para identificar y crear lugares públicos significativos. La metodología nos muestra la importancia de prestar atención a la experiencia humana cuando se trata de construir o planear destinos o distritos con impacto inmediato dentro de las ciudades. El concepto parte de lugares públicos como plazas y parques que son prósperos y exitosos cuando los usuarios tienen una amplia razón para frecuentarlos y permanecer ahí. Estas actividades o alternativas pueden incluir sentarse, juegos, arte que pueda ser tocado, música, lugares o áreas para comer, gente para observar, entre otras. Algunas experiencias pueden ser únicas para cada espacio público,

reflejando la cultura y la historia de la propia comunidad que lo utiliza. Las mejores ideas para definir las actividades potenciales surgen de los ciudadanos que utilizan el espacio regularmente o que serán potenciales usuarios. Adicionalmente, cuando las ciudades cuentan con 10 o más destinos o distritos con espacios públicos exitosos, la percepción de una ciudad se transforma positivamente, es decir, los centros urbanos se vuelven mejor equipados, resilientes, innovadores y seguros.

3. Asoleamiento, sombra, vegetación y agua. Las personas gustan del sol por momentos y en lugares muy cálidos, o en estaciones muy cálidas, buscan la sombra. La orientación y los bloqueos del sol y sombra son importantes, así como la ausencia de ráfagas de aire. De ahí la importancia de contar con vegetación (árboles en una proporción de seis árboles por cada 8 metros cuadrados). Es mejor si los árboles están cerca o próximos a los lugares para sentarse y todavía mejor si los lugares para sentarse tienen buena vista de lo que sucede en la calle (ver recomendación 1). Esto, a su vez, genera un ambiente satisfactorio y de seguridad. El agua es otro elemento de importancia siempre que se tenga acceso a ella, simplemente para tocarla de manera confortable y segura, sobre todo si hay niños pequeños. Cuando se preguntó a las personas que visitaban parques donde existía sonido de agua por qué gustaban del lugar, sus respuestas confirmaron que era por la tranquilidad que sentían, a pesar de que el sonido de la caída de agua es muy ruidoso (75 decibeles en promedio).

La desesperación y el sentimiento de desesperanza son de los mayores obstáculos a vencer cuando se trata de mejorar un sitio o un barrio. Sin embargo, cualquier comunidad, no importa cuán venida a menos se encuentre, puede mejorar con alguna acción positiva, como limpiar un lugar de basura. La organización de la limpieza de un lugar público, por un líder local, por lo general, atrae personas de la comunidad dispuestas a ayudar, y ayuda, a su vez, a mejorar el sentimiento de abandono que se percibe por la comunidad. Una vez terminada la primera acción es importante dar seguimiento a una segunda (pintura, mural, plantar flores o árboles, por ejemplo). Cuando se transforma y mejora el entorno inmediato, la vida de las personas empieza a cambiar también para bien. La gran periodista y activista Jane Jacobs (1961) observó que la gente en la calle es la mejor seguridad. Afirmó que “una calle bien utilizada es apta para ser segura. Una calle desierta es apta para ser insegura”. Jacobs es hoy considerada en el mundo entero como una visionaria en el tema del mejoramiento de la comunidad. Los principios que Jane Jacobs recomendaba como caminar en el vecindario, sentarse en cafés y parques locales,

viendo hacia la calle, entre otros, ayudan a que los vecinos observen mejor que las cámaras de seguridad; además, decía Jacobs, es recomendable continuar o generar tradiciones y celebraciones. “Las comunidades y vecindarios que celebran fiestas y tradiciones juntos ayudan a forjar comunidades integradas” (Walljasper y Project for Public Spaces, 2007).

4. La relación de un parque o plaza con la calle es un factor de diseño crítico para acceder a ellos. Una plaza exitosa inicia con una esquina donde cruzan dos calles. Otro factor o condición es la existencia de comercio público al por menor. Las tiendas, los escaparates, los señalamientos de menor escala, las puertas de acceso, son elementos que generan vida en las calles. Las nuevas áreas o zonificaciones de edificios de oficinas están eliminando las tiendas y la vida en las calles, ya que las remplazan con fachadas de vidrio o materiales de lujo que no permiten tener una relación con el interior, o bien dan lugar a bancos y servicios relacionados que muestran oficinistas sentados en escritorios. Es recomendable que los desarrolladores dejen 50% del espacio de la planta baja que da a la calle con tiendas, cafés y lugares de comida al por menor si se quiere desarrollar vida en las calles y por ende seguridad.

Asimismo, la práctica de pequeñas acciones positivas desarrolladas por la comunidad, como el arreglo y utilización de los lotes baldíos como parques de formato o lugares de actividades para fines comunitarios, es una acción que favorece la prevención y apoya la seguridad de una zona.

La importancia de los gobiernos locales

Las decisiones que se toman por gobernantes locales o nacionales afectan a las comunidades y a los espacios públicos. Lo que sucede en nuestras calles generalmente está relacionado con decisiones políticas tomadas en oficinas lejos de la propia comunidad. Es importante participar en organizaciones comunitarias y de vecinos. Toda comunidad debe tener un lugar donde ver y ser visto. Christopher Alexander, al igual que Jacobs, escribió en el libro *A pattern language* que se requiere “un lugar en la comunidad donde exista un lugar amplio donde la gente pueda reunirse, beber y escuchar música y tal vez pueda desarrollar media docena de actividades, de tal manera que puedan estar cruzándose unas con otras” (Alexander, Ishikawa y Silverstein, 1977).

Por un movimiento mundial del espacio público

Al día de hoy existen cuatro plataformas internacionales trabajando por el mejoramiento del espacio público y por ende la seguridad de las ciudades. Éstas representan académicos, gobiernos locales y nacionales, profesionistas, organizaciones civiles y sector privado, además de miles de individuos en más de 100 países interesados en el tema y temas complementarios (peatonalización, ciclo vías, etcétera). El éxito de estas iniciativas ha mostrado una gran cantidad de actores interesados en los lugares públicos, demostrando la importancia y el potencial del tema. Estos son:

- 1.1.1 El Programa Global de ONU-Hábitat en el Espacio Público. Trabaja en los espacios públicos, desarrolla y promueve conceptos, proyectos, coordina asociaciones, disemina conocimiento y trabaja con ciudades en el desarrollo de estrategias de espacios públicos a nivel de ciudad.
- 1.1.2 Red Global de ONU-Hábitat en Planificación Urbana y Laboratorios de Diseño. Ésta ofrece servicios a gobiernos nacionales, regionales y locales en el desarrollo urbano integral y holístico enfocado en el conocimiento de tres áreas: planeación espacial, legislación y gobernanza, y economía y finanzas.
- 1.1.3 Red Global de Ciudades Seguras de ONU-Hábitat es una plataforma internacional de ciudades y asociaciones urbanas intentando prevenir el crimen y prevenir la seguridad urbana en las ciudades.
- 1.1.4 La red “El Futuro de Lugares” una colaboración con ONU-Hábitat, la Fundación Ax: son Johnson y la organización PPS que ha venido consolidando un movimiento mundial por el espacio público con participantes interesados, no sólo para considerar el tema de la prevención de la inseguridad, sino como un componente fundamental del desarrollo sostenido de las ciudades.

Conclusiones

Es necesario prever un nuevo ciclo de transición urbana, tanto para acomodar personas llegando del campo a la ciudad, como para garantizar

una mejora fundamental de la calidad de vida de las personas que ya se encuentran en las ciudades. Lo que se perfila en el horizonte es una transición hacia la calidad, la equidad y la sostenibilidad de las ciudades.

Para lograr esta transición es necesaria una profunda modificación de los modelos de planificación y crecimiento urbanos promovidos hasta ahora, ya que han estado marcados por un alto grado de insostenibilidad y desigualdad. Los desafíos que persisten para una nueva transición urbana son de grandes proporciones, pues el rápido proceso de urbanización está conformado por diversos tejidos urbanos: zonas construidas que requieren de rehabilitación reestructuración, reciclaje o redensificación, así como áreas de expansión para futuros crecimientos urbanos.

El enfoque del “asentamiento por los asentados”, que se ha desarrollado por más de ocho décadas, ha reforzado el ignorar cuestiones como la conectividad interurbana y la integración con el tejido urbano más amplio, lo que genera la necesidad de mejorar las urbanizaciones existentes o bien repensar el modelo de planificación y diseño de desarrollo urbano que se continúa generando hasta el día de hoy. El proceso de planificación y el proceso de urbanización actuales, como consecuencia, han favorecido un patrón de crecimiento que no es sostenible.

Es tiempo entonces de repensar las ciudades desde las calles y los espacios públicos como fuerza transformadora que puede encausar el crecimiento espacial, social, económico y cultural, así como el bienestar de sus habitantes.

La Nueva Agenda Urbana deberá representar el paradigma de cambio hacia un nuevo modelo de urbanización que responda más adecuadamente a los retos de las ciudades actuales, optimizando recursos para la generación de estructuras sociales y productivas, y guiando futuros potenciales. Es decir, esta agenda presenta una conexión crítica entre sustentabilidad urbana y el desarrollo sustentable integral.

La planificación de los espacios públicos juega un papel preponderante para guiar las transformaciones urbanas hacia ciudades más seguras, compactas, integradas, inclusivas y conectadas. Es a través de las aglomeraciones estructuradas, planificadas e integralmente urbanizadas con espacios públicos adecuados, que las ciudades tienen el poder de innovar y generar riqueza y bienestar para sus habitantes, intensificar los usos de suelo y crear y compactar los tejidos urbanos, así como evitar crecimientos innecesarios de la mancha urbana que provoquen dispersión acelerada. Todo ello acordado con la participación corresponsable de la sociedad y los gobiernos locales.

El papel que juegan los gobiernos locales, junto con las comunidades que representan, puede trascender los confines políticos locales hacia la influencia nacional con su visión, su trabajo y soluciones creativas. Los gobiernos locales pueden tener mejor autonomía, flexibilidad y creatividad si cuentan con interdependencia con otros niveles de gobierno nacional y regional.

En síntesis, es necesario continuar dialogando acerca de cuáles son los medios para mejorar la seguridad urbano-local mediante la planificación urbana e intervenciones espaciales específicas. Esta serie de reflexiones son sólo el inicio, pues es necesario continuar estableciendo redes de actores del espacio público, equipadas con principios y herramientas, que aseguren que las políticas y el manejo adecuado de éste sean adoptados más allá de la agenda de desarrollo sustentable y la nueva agenda urbana que será adoptada por los países a nivel mundial.

Fuentes consultadas

- Aguilera, J. (1973). *Urbanismo español en América Latina*. Madrid, España: Editora Nacional.
- Alexander, C., Ishikawa, S. Silverstein, Mo. (1977). Nueva York: Oxford University Press.
- Anderson, S. (Ed.). (1978). *On Streets*. Cambridge, MS: MIT Press.
- Angel, S. (2012). *Planet of Cities*. Hollis, NH: Puritan Press.
- Borthagaray, A. (Ed.). (2009). *Ganar la Calle. Compartir sin dividir*. Buenos Aires, Argentina: Infinito.
- Instituto Nazionale di Urbanistica. (2013). *Charter of Public Space*. Resolución adoptada en la II Bienal del Espacio Público. Roma, mayo de 2013.
- Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. Nueva York, NY: Vintage Books.
- Martínez, C. (1988). *Innovative Community Projects and Their Role in the Urban Development of Mexico City*. (PhD Thesis). Oxford, UK: Oxford Brookes University.
- Millon, R. (1992). Teotihuacán Studies: from 1950 to 1990 and beyond. In J. Berlo (Ed.). *Art, Ideology and the City of Teotihuacan: A Symposium at Dumbarton Oaks, 8th and 9th October 1988* (339-401). Washington, DC: Dumbarton Oaks.
- Moreno, A. (1979). The Crisis in Mexico City. In A. Moreno, et al. (Eds.), *Mexico Today*. México: Siglo XXI.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012*. Nairobi, Kenia: ONU-Hábitat.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y Universidad Alberto Hurtado. (2009). *Guía para la prevención local: hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.
- Project for Public Spaces. (2000). *How to Turn a Place Around*. Nueva York, NY: Project for Public Spaces.
- Sánchez de Carmona, M. (1989) Traza y plaza de la Ciudad de México en el siglo XVI. Ciudad de México: UAM.
- Trancik, R. (1896). *Finding Lost Space*. Nueva York, NY: Van Nostrand Reinhold.
- Unidad de Asentamientos Humanos de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, y Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe. (2014). *Desarrollo Urbano en América Latina y el Caribe: dilemas y perspectivas. Insumos para las actividades preparatorias e la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible Habitat III*. Santiago de Chile: ONU.

- Unikel, L. (1976). Los dilemas del crecimiento de la Ciudad de México. *Expansión*, IX (227).
- Unikel, L. y Lavel, A. (1979). La investigación sobre desarrollo urbano en México. En *Ciencias sociales en México. Desarrollo y perspectiva* (pp. 181-241). Ciudad de México: El Colegio de México.
- United Nations. CEB High Level Committee on Programmes. (2014). *Urbanization and Sustainable Development: Towards a United Nations Urban Agenda. Twenty-Eight Session*. CEB/2014/HLCPP-28/CRP.5. Recuperado de <https://habnet.unhabitat.org/sites/default/files/00/urbanization-and-sustainable-development.pdf>
- United Nations Human Settlements Programme. (2015). Habitat III - United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development. *Issue paper 11: Public Space*.
- (2013). *The relevance of street patterns and public space in urban areas*. Working Paper: Nairobi, Kenia: UN-Habitat.
- (2014). *Key Messages from the Future of Places*. Recuperado de <https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/10/Key-Messages-from-the-Future-of-Places.pdf>.
- (2008). *UN-Habitat. State of the World Cities Report 2010/2011*. Nairobi, Kenia: UN-Habitat.
- Vanderschueren, F., Lunecke, A. y Eissman, I. (2007). *Modelos Democráticos de la prevención del delito: Análisis de experiencias exitosas*. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.
- Vit, I. (2005). Principios de urbanismo en Mesoamérica. *Revista de la Universidad de México*, (22), 74-75.
- Walljasper, J & Project for Public Spaces. (2007). *The Great Neighborhood Book*. British Columbia, Canadá: New Society Publishers.
- Wheaton, W.C. (1976). On the optimal distribution of income among cities. *Journal of Urban Economics*, 3, 31-44.
- Whyte, W.H. (1980). *The Social Life of Small Urban Spaces*. Nueva York, NY: Project for Public Spaces.

Desarrollo urbano y seguridad, del componente físico al componente identitario

CRISTIÁN DEL CANTO¹

Introducción

En el último siglo los asentamientos humanos han vivido procesos muy acelerados de crecimiento, tanto por expansión como por densificación, complejizándose cada vez más la trama de interacciones que se suscitan en ellos. Esta situación ha localizado a las ciudades en el centro de las conversaciones de carácter urbanístico y sociológico, mientras que el concepto de desarrollo urbano se ha ido transformando en una disciplina que transita entre las ciencias sociales y el diseño de las ciudades. La puesta en valor de las temáticas tradicionalmente sociales por sobre las consideraciones de carácter técnico se ha sabido poner por delante a la hora de conversar no sólo acerca de las grandes urbes, sino también de los asentamientos medianos y pequeños. Es en este espacio, y considerando que la violencia y la inseguridad que se viven hoy en las ciudades son un fenómeno en donde profundas causas sociales se imbrican con la existencia de urbes que no satisfacen las demandas mínimas de sus habitantes en cuanto a calidad de vida, que resulta propicio mirar la seguridad al alero del espacio físico, entendido éste como soporte material de todas las prácticas sociales (Castells, 1996).

Desde una perspectiva de los *ethos* epocales, es interesante ver como las transformaciones en los paradigmas que sustentan los conceptos fundamentales de ciudad abren el interés hacia nuevos campos de conocimiento e investigación, y como de esta forma aquellos campos que antaño se reservaron exclusivamente para decisiones de tipo técnico hoy son transformados por las ciencias sociales. En el caso particular de las ciudades, podemos constatar que cohabitan en ella dos dimensiones que comienzan a ser observadas e interrelacionadas, una dimensión material

¹ Universidad Alberto Hurtado, Chile.

y una dimensión simbólica. La dimensión material se refiere a los usos, funciones, modos de ocupación y modelos de producción, por lo tanto a todos los aspectos físicos involucrados en el devenir de las ciudades; la dimensión simbólica, por su parte, se refiere a los valores, los significados, las ideas y la cultura, en cuanto elementos identitarios del territorio (Herrero, 2009). Estas dos dimensiones también son las que en su contradicción han llevado al desarrollo urbano y el devenir de las ciudades a manifestarse en dos caminos generalmente disociados, pocas veces paralelos y la menor de las veces coincidentes.

Por un lado, la dimensión material del territorio ha sido capitalizada por las ingenierías, en donde problemáticas tales como la localización o el valor del suelo hegemonizan la discusión urbana. Como consecuencia de esto, discusiones tales como la fijación de límites, el diseño vial o de los sistemas de transporte, la definición de los usos de suelo o la dotación de equipamientos, se desarrollan en el exclusivo ámbito de criterios de corte economicista, y los instrumentos de planificación territorial pasan a ser instrumentos de control monetario de las plusvalías. Esta situación ha llevado a la confusión, incluso en ámbitos académicos, entre el concepto de desarrollo urbano y el concepto de desarrollo inmobiliario. En cuanto a la seguridad urbana, esta dimensión material se manifiesta a través de la puesta en práctica del control territorial, y se materializa mediante los sistemas privados de seguridad, a través de guardias, cámaras y alarmas, entre otros mecanismos que buscan garantizar la protección de las plusvalías señaladas.

Por otro lado, la dimensión simbólica del territorio ha sido capitalizada por los movimientos ciudadanos, de ahí que se manifiesta de manera contra hegemónica a las tendencias desarrollistas de la ciudad, anteponiendo a la construcción de autopistas, desarrollos inmobiliarios y proyectos de alto impacto urbano, conceptos tales como la calidad de vida, la identidad territorial, la seguridad y la creación de barrios a escala humana. Entonces los proyectos de impacto en el ideario de los ciudadanos y el concepto de desarrollo urbano pasan a ser medidos por la dotación y la calidad del espacio público, la cantidad de áreas verdes, el equipamiento vecinal, la sustentabilidad del transporte y sus modos alternativos, entre otros. En este caso, el territorio se concibe como una construcción social dinámica, sujeta a transformaciones que se basan tanto en las relaciones que alberga como en los usos del espacio que las soportan, y por lo tanto en las ideas que se construyen acerca de estos usos (Herrero, 2009). En consecuencia, en el ámbito de la seguridad urbana se genera un espacio

para el fomento de políticas de corte preventivo, en donde la participación ciudadana y la construcción de ciudadanía cobran relevancia en su implementación.

Es en el espacio de esta contradicción en el que queremos situar el campo argumentativo del presente escrito, vinculando el fenómeno de la violencia y las prácticas de seguridad con las concepciones de desarrollo urbano antes expuestas. Se pretende analizar e interrelacionar de manera prospectiva el desarrollo urbano con el fenómeno de la seguridad, transitando por algunos tópicos constitutivos de éste, a saber, expansión o dispersión, trama y densidad vial, transporte, configuración socioespacial, espacio público, entre aquellos de carácter más físico, pero también sociabilidad, identidad, cultura y sentido de pertenencia, como tópicos de carácter simbólico. De esta manera, se busca caracterizar la relación que se da entre el desarrollo urbano y la seguridad, e indagar en cómo las respuestas vigentes se comportan ante la presencia de dos concepciones antagónicas de ciudad, las cuales conviven en un territorio compartido.

Expansión urbana, dispersión y centralidades

No cabe duda de que la ciudad se expandió durante los últimos 60 años, es más, a decir de los autores contemporáneos se dispersó durante los últimos 20. La diferencia entre estos dos términos es relevante, ya que el concepto de expansión involucra una mirada desde el control de sus destinos, y el de dispersión se asocia a la pérdida de ese control. La seguridad urbana se asocia al control del espacio público, ya sea control ciudadano, desde un paradigma preventivo, o control policial, desde un paradigma represivo.

Hace medio siglo se hablaba de que las ciudades crecían como una mancha de aceite, en donde los ejes conectores con otros centros urbanos hacían las veces de tentáculos por los que el aceite se desparramaba hacia el exterior, sin embargo, siempre primaba en ese concepto la idea de un centro ordenador desde el que nacían los ejes conectores para interrelacionarse con los distintos centros urbanos, en su calidad de polos de actividad o desarrollo. Por el contrario, hoy en día se constata un alto grado de dispersión de las ciudades en donde el centro ordenador se desdibuja y pierde jerarquía. Continuando con la metáfora, es como si la mancha de aceite hubiera sido puesta a flotar sobre el agua, acción que crearía células independientes, así como otros lugares jerárquicos en la trama, a modo

de nuevas centralidades, que se disputarían el liderazgo de la localización con el centro original.

Las ciudades son una concentración heterogénea de voluntades que conjuntamente se disponen a habitar un territorio, siendo esa heterogeneidad la gran riqueza de las urbes. Manuel Castells reconoce al espacio físico como el soporte material de todas las prácticas sociales, un espacio compuesto por lugares tangibles, con una historicidad y afianzados a una cultura determinada (Castells, 1996). A nivel local, este espacio al que se refiere el autor vendría a estar representado por el espacio público, lugar donde se desarrolla tanto la convivencia como los conflictos, manifestándose en estos actos la heterogeneidad del tejido social. Podríamos suponer que dicha concentración y heterogeneidad facilitan el conocimiento con el otro desconocido, así como también la superposición de distintas actividades en un mismo territorio posibilitan el desarrollo de la convivencia y el encuentro en esta trama diversa de actividades. Jane Jacobs nos planteaba ya hace más de cincuenta años que la trama intrincada de usos y actividades en el espacio público es el principio omnipresente en el que se articulan las relaciones sociales. En el mundo de las calles y las veredas, así como en la apropiación de éstas por el habitante, se generan las condiciones de seguridad necesarias para la aparición de un sentimiento de identidad colectiva, en donde se vivencia un clima de protección y de conocimiento mutuo (Jacobs, 1961).

Pero lo que está pasando hoy en nuestras ciudades es justamente lo contrario, prima el concepto de desarrollo urbano basado en un modelo de ciudad dispersa, en donde la gran mancha de aceite da espacio a la aparición de burbujas, a modo de células independientes, mismas que aun cuando se mantienen agrupadas dividen el núcleo único en varias centralidades. En este escenario, en el que los designios de la globalización se han posado sobre nuestras urbes, la demanda por localización sufre grandes transformaciones, por lo que hemos pasado de una ciudad en la que el centro era el lugar jerárquico por excelencia, a una ciudad en donde las nuevas centralidades captan la demanda por localización, generándose procesos de migración intraurbana que terminan por despoblar los centros históricos y poblar las periferias. En este proceso migratorio se van destruyendo también los aspectos simbólicos acumulados por años, tales como la identidad de los barrios, sus significados, aspectos culturales y la idea misma de comunidad, lo que en la práctica se traduce en la pérdida de las redes de cooperación y la sensación de conocimiento mutuo,

situación que conlleva al aumento de un sentimiento de inseguridad en nuestras ciudades.

En la metáfora de la mancha de aceite, la existencia de un centro ordenador pone de relevancia los valores, los significados, las ideas y la cultura, en cuanto elementos identitarios del territorio (Herrero, 2009), y en la medida que la ciudad se expande la historicidad acumulada en ella se va transformando, aunque siempre que se quiere definir la esencia de dicha ciudad se recurre a la identidad original como punto de partida. La dimensión simbólica del territorio cobra entonces mayor sentido en la expansión que en la dispersión, ya que esta última no es sólo física, sino identitaria.

Trama local, autopistas urbanas, identidad y barrios cerrados

El tema de las distancias es uno de los factores principales que condicionan el valor de cambio del suelo urbano, y decimos valor de cambio porque se le debiera equiparar un valor de uso que en las consideraciones economicistas suele estar en desmedro o simplemente no ser considerado. Lo concreto es que, al dispersarse las ciudades la distancia de las nuevas centralidades juega en contra de los intereses por salvaguardar las plusvalías, lo que desde la dimensión material del territorio se ha resuelto mediante la ejecución de autopistas urbanas que se posan sobre la ciudad construida con el objeto de unir las dispersiones. Esta nueva trama, aun cuando conecta con rapidez las nuevas centralidades, y por lo tanto resuelve el problema de conectividad y plusvalías de aquellos habitantes que requieren de estos atributos, entra en contradicción con la historia original de las ciudades, aquella de los lugares, la identidad y la sociabilidad. En otras palabras, la nueva trama superpuesta aporta a la conformación de una urbe con espacios faltos de identidad, desvinculados de la historicidad y las tradiciones de los lugares en los que se aloja, e intenta penetrar en las ciudades con productos inmobiliarios y soluciones urbanísticas, modelo que se repite en distintas partes del planeta como sinónimo de la modernidad, aunque sólo constituye lugares sin identidad propia. Asimismo, facilita el hecho de que los habitantes comiencen a migrar hacia las periferias, tentados por mejorar su calidad de vida a costa de asumir las distancias, y se alojen en suburbios o barrios cerrados, los cuales se encuentran beneficiados por la eficiencia de las nuevas redes de conectividad vial. Hoy en día muchos desarrollos inmobiliarios optan por ofrecer como producto barrios cerrados, los cuales, según describe Low

en su libro *Behind the Gates* (2001), se comportan como un segmento de la ciudad que trata de autonomizarse del resto en la búsqueda de la propia seguridad. De esta manera, se replica una forma de vida de ciudad construida, de barrio tradicional, pero donde sus habitantes no se conocen unos a otros, ya que no tienen historia común, por lo que se dificulta el desarrollo de sentido de pertenencia. Esta situación deriva más que en el aumento de la inseguridad, en el aumento de la percepción que los habitantes tienen de la inseguridad en sus barrios por lo que recurren a las empresas de vigilancia privada, alarmas, rejas, cámaras y todo tipo de ingenierías para construir la sensación de seguridad requerida.

Como podemos ver, las nuevas autopistas urbanas y sus socios estratégicos, los barrios cerrados, no están dissociadas de un modelo de desarrollo urbano que busca generar plusvalías en nuevas centralidades para posibilitar negocios inmobiliarios que las capturen. Harvey en su escrito “El nuevo urbanismo y la trampa del comunitarismo” se pregunta acerca de si en este tipo de intervenciones se están inventando o acaso están recapturando una memoria colectiva (Harvey, 2002). Si la memoria colectiva estuviera siendo recapturada, y los proyectos hicieran sentido con las preexistencias y la identidad local, el planteamiento de Harvey se ligaría con la dimensión simbólica del territorio, pero si ésta se estuviera reinventando en cada proyecto, acorde a las demandas de los nuevos habitantes, como es el caso de los barrios cerrados, entonces se estaría vinculando principalmente con la dimensión material. Esta pregunta pone en el tapete nuevamente la discusión acerca de si las formas espaciales están por sobre los procesos sociales, o si son estos procesos los que condicionan las formas urbanas, tal vez la respuesta más sensata se encuentra en la indivisibilidad de estos procesos, los cuales se debieran dar conjuntamente. El mismo Harvey afirma en *Urbanismo y Desigualdad Social* que esta discusión no tiene sentido, ya que ambas posturas son indivisibles, pues son modos diferentes de pensar acerca de una misma cosa (Harvey, 1972).

Las autopistas urbanas son la manifestación física de una ciudad dispersa, en la que cada barrio o sector de la ciudad termina por autonomizarse funcionalmente de la ciudad como un todo. Una ciudad dispersa pierde identidad propia y captura en ese hecho pedazos de identidades prestadas con las que busca construirse una nueva. En el lenguaje urbano contemporáneo, a estas piezas prestadas se les ha llamado artefactos de la globalización (Cano y Márquez, 2001; De Mattos, 1999), y se refieren a aquellos proyectos tipo que se repiten en las esquinas más visibles de la ciudad, como los *strip center* en la escala de barrio o los *malls* a una

escala mayor. También hay sectores de la ciudad que se comportan como enclaves de oficina, en donde se concentran las empresas de alto rango con sus edificios corporativos, lugares globales que al igual que los *strip center* o los *malls* están colmados de actividad durante el día y destinados al abandono durante la noche. En esta misma categoría debemos ubicar a los barrios cerrados, los cuales no recapturan, sino que se inventan una memoria colectiva para proveer a sus habitantes de la anhelada sensación de seguridad, eso sí detrás de los muros y con cámaras, guardias y alarmas (Low, 2001).

Segregación y producción de vivienda social

En la ciudad contemporánea el concepto de sociabilidad pareciera estar dañado. Giglia, en su ensayo Sociabilidad y Megaciudades, se pregunta si se debe repensar la sociabilidad en las ciudades globales, ya que las condiciones para que ésta se dé se han vuelto diferentes a como se dieron en la ciudad tradicional. Particularmente, esta diferencia la funda en la idea de que los contactos entre sectores sociales están siendo cada día más evitados, eludiendo la vida cotidiana (Giglia, 2001). En las ciudades del mundo en desarrollo, la dispersión de la ciudad moderna se manifiesta en fenómenos como la concentración de la pobreza, la desatención de los sectores más vulnerables, el refugio de los sectores más acomodados en barrios cerrados (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001) o la expulsión de los sectores medios de los centros urbanos, mediante la llamada gentrificación, entre otras formas de polarización. Todas ellas son manifestaciones inequívocas de una ciudad que cada día evita más la interrelación entre sus habitantes, y particularmente entre sus grupos sociales. Los altos niveles de segregación en nuestras ciudades, tanto en un sentido geográfico como sociológico, responden a un fenómeno social que tiene una importante e ineludible dimensión espacial o territorial (Sabatini, 1997), y que a la vez es la manifestación de una “tendencia a la organización del espacio en zonas de fuerte homogeneidad social interna y de fuerte disparidad social entre ellas” (Castells, 1999). El patrón del hombre móvil (Senett, 2002), desplazándose entre los nodos de la red, estaría entonces traspasándose también al ciudadano común, el cual elude la vida cotidiana, evita la sociabilidad y de paso posibilita la penetración de la desconfianza en el otro desconocido y la sensación de inseguridad en las calles.

Esta tendencia a la organización del espacio mediante la sumatoria de zonas de fuerte disparidad social, aisladas unas de otras, pero cada una

de ellas con una fuerte homogeneidad interna (Castells, 1996), termina por configurar el mapa de la segregación socioespacial, y en ella radica gran parte de los efectos sobre la sensación de inseguridad de las personas. La experiencia de los habitantes de las ciudades dispersas del siglo XXI es la de habitar varias ciudades en una, con variadas identidades y sobre todo con tremendas disparidades físicas y sociales entre ellas.

Vale la pena analizar la forma en que fueron producidas cada una de estas zonas de homogeneidad social interna, porque si bien nos hemos referido a los barrios cerrados en los párrafos anteriores, los cuales surgen como una respuesta inmobiliaria a la demanda por viviendas de sectores medios o altos, no lo hemos hecho con aquellas zonas de la ciudad en que se produjeron las condiciones para alojar las homogeneidades internas de la pobreza.

Una gran parte de los barrios pobres de nuestras ciudades se conformaron entre los años cincuenta y setenta del siglo pasado, a partir de las políticas de entrega de suelo a aquellas familias que habitaban informalmente la periferia después de los procesos migratorios, o directamente por medio de ocupaciones ilegales de terrenos, las que se fueron consolidando como piezas urbanas. En la mayoría de estos casos el trazado de los lotes a repartir fue considerando las reservas para áreas verdes y equipamientos, lo que posibilitó la dotación de estos espacios en los nuevos barrios. Asimismo, el contexto político de la época, así como el tipo de organización que formaron los pobladores para gestionar sus demandas por suelo, permitió el surgimiento de fuertes vínculos sociales entre las personas, además de la consolidación de grados de asociatividad que se manifestaban en la presencia de organizaciones sociales, territoriales y funcionales que operaron, e incluso aún operan, en esos territorios. El desarrollo de la dimensión simbólica del espacio se fue produciendo a la par con una producción material de las viviendas y sus barrios. Sin embargo, esos grados de asociatividad no necesariamente se transmitieron generacionalmente y la vulnerabilidad social por la que transitaban estos sectores durante las últimas décadas ha permitido el surgimiento de altas cuotas de individualismo y privacidad social. Como consecuencia, también los equipamientos y las áreas verdes se fueron deteriorando y muchos de ellos se transformaron en sitios de inseguridad o espacios tomados por la delincuencia.

Por otro lado, muchas de las poblaciones que se construyeron entre los años ochenta y la actualidad, a partir de las políticas de vivienda centralizada, basadas en la subsidiariedad por parte del Estado, derivaron

en el desarrollo de barrios con alta densidad poblacional y viviendas con preocupantes niveles de hacinamiento. Los criterios de localización que primaron fueron de corte economicista, condicionados por el valor de suelo para que se hicieran rentables proyectos de tipo social. Asimismo, los equipamientos y espacios públicos de estos proyectos no respondieron a las demandas que derivaban de las densidades implementadas y, nunca fueron ejecutados o no se mantuvieron en el tiempo. En este aspecto es relevante destacar que la conformación de los barrios respondía a las lógicas derivadas de un sistema de postulaciones centralizado, por lo que los nuevos vecinos no necesariamente tenían vínculos previos, menos organización, tampoco procedían de un mismo sector de la ciudad o un grupo de pertenencia que los vinculara, por lo que la conformación de lazos sociales y construcción de redes ha tenido que partir desde un espacio dominado por la desconfianza entre los vecinos. Este tipo de conjuntos son los que responden a los procesos de erradicaciones o migración intraurbana, aquellos en los que Rodríguez y Sugrañes (2005), en un estudio acerca de los impactos de la política habitacional chilena, pusieron su atención al plantear que hemos transitado del problema de los sin techo, al problema de los con techo.

En ambos casos las localizaciones responden a la condición de periferia urbana, por lo que condicionaron el desplazamiento de los sectores más desposeídos a las zonas más alejadas y desconectadas de la ciudad, acrecentándose considerablemente los niveles de segregación socioterritorial de las ciudades. Hoy en día, en que la ciudad ha sufrido importantes transformaciones producto de los impactos de la globalización económica, y que las distancias se relativizan como respuesta a la aparición de nuevas infraestructuras viales y de transporte, cobra particular sentido abordar la problemática de la segregación socioterritorial y la incorporación plena de los sectores desvinculados, ya que aquellos lugares periféricos, antes apartados de la ciudad, se hacen visibles y reclaman su derecho a pertenecer plenamente a la conformación de las urbes de las que forman parte. Estudios de transporte indican que mientras 10% más rico de la población gasta 2% de su presupuesto en moverse, 10% más pobre gasta 85% de su presupuesto en este ítem. Asimismo, las velocidades de desplazamiento más lentas, como lo es el transporte público, versus el automóvil particular, implican menos ciudad a cubrir en un tiempo determinado, que la que se podría cubrir a la velocidad del automóvil (Figuroa y Produe, 2012).

El derecho a la ciudad y el espacio público

El sentido de la recuperación física y social de los barrios vulnerables se relaciona con que sus habitantes, generalmente excluidos del diseño de las ciudades y segregados a los sectores desconectados de ella, recuperen la posibilidad de practicar el derecho a la ciudad como un derecho inalienable. Desde la mirada de David Harvey, el derecho a la ciudad es mucho más que un derecho de acceso a los recursos que ésta almacena o protege, más bien es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo a los deseos de los ciudadanos (Harvey, 2012). Desde esta perspectiva la participación ciudadana, el desarrollo de conflictos urbanos, y por lo tanto la reivindicación del derecho a la ciudad, ha estado produciendo una vuelta al espacio público como soporte material de las prácticas sociales (Castells, 1996). Como argumenta Borja, el desarrollo de la crítica urbana siempre deja un saldo positivo sobre la ciudad, por medio de ella se revalorizan los lugares, se democratiza la gestión urbana y se fomenta la participación como mecanismo mediante el cual los habitantes “conquistán” la calidad de ciudadanos (Borja, 2003). Una ciudad segura requiere de habitantes comprometidos que practiquen el derecho a la ciudad.

Cuando hablamos de derecho a la ciudad nos referimos a la forma en la que los habitantes nos apropiamos de ella, la hacemos nuestra y la compartimos. En su esencia, la ciudad es un espacio compartido entre personas diversas, con intereses y preocupaciones también diversas, que deciden cohabitar un territorio determinado. Por medio de la interacción, cotidianamente estamos poniendo en juego nuestra dimensión individual con el ser social que somos, ya que con el solo hecho de desplazarnos por los espacios públicos estamos en presencia de una manifestación individual de nuestro libre albedrío, la cual hacemos colectiva al compartirla con el libre albedrío de los demás. Le pedimos a la ciudad que tenga la capacidad de otorgarnos la seguridad, confianza y sentido de pertenencia que requerimos como habitantes desde la propia diversidad en que ella se constituye. Esta decisión de compartir un territorio implica que ponemos en práctica nuestras libertades personales, así como nos comprometemos con las libertades de los demás.

Entendemos las urbes como un espacio en el que se deben construir niveles de equidad que permitan a todos y cada uno de los habitantes ejercer libremente su derecho a la ciudad y a las oportunidades que ésta les brinda. Si ponemos énfasis en garantizar el derecho al desplazamiento, a la seguridad, al desarrollo de prácticas sociales y laborales, a la recreación

y el uso de los espacios públicos, entre otros, estamos avanzando hacia la construcción de ciudadanía. Una ciudad insegura no nos permite ejercer libremente el derecho a ella.

Habermas nos plantea que la ciudad, y particularmente su espacio público, es donde el poder se hace visible, donde el simbolismo colectivo se materializa (Borja, 2003). En ella, tanto dominados como dominantes se representan y expresan como sociedad. La diversidad de usos y la heterogeneidad de los usuarios que se superponen en el espacio público es la que define su naturaleza, a través de una expresión social, colectiva y multifuncional. En función de la heterogeneidad de las ciudades se espera que el espacio público facilite la mixtura entre los distintos grupos que la conforman, estimulando la identificación simbólica y la integración cultural de estos grupos diversos (Borja, 2003); condiciones necesarias para el desarrollo de ciudades seguras y sin tensiones. Sin embargo, en la ciudad postmoderna el espacio de los flujos se ha impuesto ante el espacio de los lugares, por lo que el espacio público poco a poco ha sido reemplazado por el espacio del consumo, en el que no todos tienen las mismas posibilidades y en donde no se posibilita democráticamente la expresión de las distintas identidades que conforman la ciudad. La figura del desconocido como amenaza ha dificultado el uso del espacio público y el criterio funcionalista que ha primado en la planificación de nuestras ciudades, esto las ha modelado a partir de criterios ingenieriles, sectorizando las intervenciones y segregando a sus habitantes en vez de articular la complejidad de las demandas urbanas (Borja, 2003).

A modo de conclusión: ciudad sustentable y criterios ONU-Hábitat

En el año 2014 el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), en el marco de la formulación de una nueva estrategia para la consolidación de barrios sustentables, definió cinco criterios que los tomadores de decisiones, investigadores y desarrolladores deberán incorporar a la discusión acerca de la planeación de las ciudades (United Nations Human Settlements Programme [UN-Habitat], 2014). En el entendido de que ya en la Agenda XXI, firmada por 172 países en Río, el año 1992, se establecía que el desarrollo urbano debía propender a lograr la sustentabilidad social, económica y ambiental de los asentamientos humanos, acuerdo que fue ratificado en la conferencia Hábitat II de 1996, en Estambul. Parece propicio cerrar el presente

escrito analizando estos criterios y su impacto en la seguridad de las ciudades, haciendo referencia los tópicos antes analizados.

El primero de los criterios definidos por ONU-Hábitat establece que los barrios deben tener una red vial eficiente y una cantidad adecuada de espacio reservado para las calles. Ésta debiera ocupar al menos 30% de la superficie de los barrios y tener un mínimo de 18 kilómetros de longitud por cada kilómetro cuadrado. Si hacemos el ejercicio de suponer un barrio de esa superficie y trazamos en ella una trama vial de esa longitud, con la cual configuramos los espacios disponibles para el uso privado, nos arroja una densidad vial en la cual al menos cada cien metros tendremos una calle. Asimismo, si a esas calles le aplicamos el porcentaje mínimo recomendado, que es del 30% de la superficie total, nos arroja que las calles en ningún caso debieran tener menos de quince metros de ancho. Estos dos primeros aspectos son relevantes al situarnos en una tipología de barrio tradicional, en la cual se facilita el control visual del espacio público por sus propios habitantes, tanto por la cercanía de las intersecciones como por el ancho de las calles. La recomendación hace sentido con una trama local, en donde se facilita la interacción de los vecinos y donde las esquinas se presentan como micro espacios jerárquicos, ya que en ellas se concentran los ojos sobre la calle (Jacobs, 1961). En cambio, una autopista urbana atravesando nuestro barrio hipotético apenas aportaría con 6% de la trama requerida, no sería alimentada por la vida de nuestras viviendas y no necesariamente tendría una entrada o salida que nos favorezca, lo que demuestra que su escala no es la del barrio.

El segundo criterio establece que los barrios debieran tener una densidad de población mínima de 150 habitantes por hectárea, es decir, que nuestro barrio hipotético debiera alojar al menos a 15 mil habitantes. Esta densidad de población garantizaría la superposición de actividades en el espacio en cuanto implica un número considerable de viviendas en cada cuadra. Para efectos del análisis volvamos a la medida en hectáreas que representaría aproximadamente a cada una de las manzanas o bloques para el uso privado. Si cada familia tuviera entre cuatro o cinco habitantes, en cada manzana debería haber poco más de 30 casas, 15 por cuadra considerando ambos lados de la calle, cantidad de viviendas que facilita el conocimiento de los vecinos inmediatos y por lo tanto la sensación de seguridad. Si la densidad fuera mayor a esa cifra no seríamos capaces de reconocerlos a todos, por lo que se abre el espacio para que aflore el miedo al otro desconocido.

De este segundo criterio también se puede derivar el tamaño de los predios, donde los lotes promedio no debieran sobrepasar los 250 metros cuadrados. Sin duda, la vivienda social de nuestras ciudades se construye con densidades mucho mayores, en lotes que no superan los 100 metros cuadrados por vivienda o en bloques de edificios con densidades aún mayores. Asimismo, en las zonas de viviendas más exclusivas los lotes unifamiliares superan con creces los 500 metros cuadrados por casa. Como nuestras ciudades crecen en una “tendencia a la organización del espacio en zonas de fuerte homogeneidad social interna y de fuerte disparidad social entre ellas” (Castells, 1999), entonces amplios sectores de la ciudad concentran barrios de vivienda social con densidades de población muy altas, así como también se presentan barrios donde se concentran las elites con densidades de población muy bajas.

El tercer criterio establece que el uso de los barrios debiera ser mixto, utilizándose al menos 40% de la superficie para alojar distintos usos y actividades, ya sean estos comerciales o de equipamiento. Esta es una relación que sin duda favorece a la superposición de actividades, pero también a la heterogeneidad de nuestros barrios. Los ojos sobre la calle no sólo son aquellos que miran desde sus casas al espacio público, también lo son aquellos que están en las veredas, en el almacén al final de la cuadra o en el parque. Con este criterio se consolida la jerarquía de las esquinas como micro espacios aglutinadores en los que se encuentran los vecinos con mejor vista y visibilidad, pero también se consolidan las reservas de espacio para las áreas verdes y el equipamiento comunitario, lugares donde juegan los niños y jóvenes, y por qué no, sedes en donde se reúnen los vecinos a potenciar su organización. Volvamos a la idea de Habermas cuando plantea que es en la ciudad, y particularmente su espacio público, donde el poder se hace visible, donde el simbolismo colectivo se materializa (Borja, 2003).

Como cuarto criterio se establece que en cada barrio debe existir disponibilidad de viviendas de distintos rangos de precio y formas de tenencia, lo que permitiría dar cabida a personas de diferentes niveles de ingreso. La recomendación de ONU-Hábitat establece que entre el 20 y 50% de las propiedades debiera reservarse para viviendas de bajo precio. Obviamente, esta recomendación va a adquirir distintas interpretaciones dependiendo de la realidad socioeconómica del país en la que se implemente, sin embargo, el mensaje es claro y uno mismo para todos los países y ciudades: terminar con la segregación socioespacial que ha minado la heterogeneidad de nuestras ciudades, atomizándola en sectores social-

mente homogéneos que concentran pobreza por un lado y riqueza por otro. La dispersión de las ciudades no es sólo física, sino identitaria, y esa identidad se construye desde la heterogeneidad social propia de los territorios.

El quinto criterio plantea que en cada barrio debiera limitarse a no más de 10% el uso especializado del terreno, esto en el caso de funciones individuales. Si bien esta recomendación se refiere al caso de usos cerrados como industrias, bodegajes y otros, que son muy extensos en uso de suelo y muy bajos en demanda de habitantes, por lo que producen bolsones de inactividad y sectores sin ojos sobre la calle, pensamos que resultaría de toda lógica incorporar un porcentaje de limitación a los proyectos comerciales o habitacionales que concentran su actividad hacia el interior y no dialogan con el resto del barrio, como puede ser el caso de los grandes centros comerciales o condominios de edificios cerrados. De esta manera, también se garantiza la heterogeneidad de los barrios y por lo tanto las condiciones para que las ciudades sean más sustentables y más seguras.

Fuentes consultadas

- Borja, J. (2003). La ciudad es el espacio público. En J. Borja, *La ciudad conquistada* (119-137). Madrid, España: Alianza Editorial.
- Castells, M. (2004). Ciudades europeas, la sociedad de la información y la economía global, *Archipiélago*, 62. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/ejemplar/97275>
- Cano, A. y Márquez, C. (2001). El impacto de la globalización en las ciudades. *Desde el sur. Cuadrenos de economía y sociedad*, 1(7), 3-50.
- (1996). *La era de la información: economía, sociedad y cultura* (vol. 1. La sociedad red). Madrid, España: Alianza.
- De Mattos, C. (1999). Transformación de las ciudades latinoamericanas: ¿Impactos de la globalización? *Eure*, 28(85).
- Figuroa, O. y Poduje, I. (2012). Transporte como motor de integración social urbana, Documento de referencia N°6., octubre de 2013. *Espacio Público*. Recuperado <https://www.espaciopublico.cl/transporte-como-motor-de-integracion-social-urbana/>
- Giglia, Á. (2001). Sociabilidad y megaciudades. *Estudios sociológicos*, XIX(3), 799-821.
- Harvey, D. (2012). *Ciudades rebeldes, del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid, España: Ediciones Akal.
- (26 de noviembre, 2002). “*El nuevo urbanismo y la trampa del comunitarismo*”, *La Vanguardia*. Recuperado de <http://textosonline.blogspot.com/2010/06/david-harvey-el-nuevo-urbanismo-y-la.html>.
- (1972). *Urbanismo y desigualdad social*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Herrero, M. (2009). La dimensión material y simbólica de los conflictos territoriales. Una perspectiva para la gobernabilidad de los territorios. En J. Farinos, J. Romero y J. Salom (Eds.), *Cohesión e Inteligencia Territorial. Dinámicas y procesos para una mejor planificación y toma de decisiones*. (pp.265-290). Valencia, España: Universidad de Valencia.
- Jacobs, J. (1961). *Muerte y vida de las grandes ciudades americanas*. Madrid, España: Ediciones Península.
- Low, S. (2001). *Behind the Gates: Life, Security, and the Pursuit of Happiness in Fortress America*. Nueva York, NY: Routledge.
- Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (2005). *El problema de los con techo*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Sabatini, F. (1997). *Liberalización de los mercados de suelo y segregación social en las ciudades chilenas*. Santiago de Chile: Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile.
- 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. *Eure*, 27(82), 21-42.
- Senett, R. (2002). *El declive del hombre público*. Barcelona, España: Anagrama.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (2014). *A New Strategy of Sustainable Neighbourhood Planning: Five Principles. Urban Planning. DISCUSSION NOTE*. Recuperado de <https://unhabitat.org/a-new-strategy-of-sustainable-neighbourhood-planning-five-principles/>

Fronteras abiertas y cerradas en contextos violentos

RAÚL SOTO-ZAMORA¹ Y OSCAR IVÁN BUENO-CARBAJAL²

Resumen

Este capítulo busca reflexionar acerca de la violencia que se presenta en contextos fronterizos, la finalidad es determinar si la frontera es un catalizador de prácticas generadoras de violencia por el solo hecho de su condición, o si se da en función de su apertura. Para ello se eligieron como casos ilustrativos dos espacios fronterizos: como frontera abierta Ciudad Juárez, México, y El Paso, Estados Unidos, y como frontera cerrada Brazzaville, en República del Congo (RC), y Kinshasa, en la República Democrática del Congo (RDC). Más allá de querer comparar ambos casos, se eligieron debido a que permiten aproximarnos empíricamente a la clasificación de fronteras cerradas o abiertas. Este trabajo concluye que el detonante de la apertura o no de las ciudades en contextos fronterizos responde a dos elementos principales: la actividad económica entre ambos y la naturaleza en la que se genera la violencia en alguno de sus puntos.

Introducción

La frontera es sinónimo de complejidad, desde su definición hasta sus elementos más simbólicos, darle un solo significado sería un error. Una de sus características más sobresalientes es que representan un límite. Es decir, ya sea por cuestiones espaciales, culturales o políticas, separa a grupos sociales diferenciados por una o más cuestiones; la función es hacer visible una diferencia en torno a sus adscripciones, casi siempre ésta corresponde a cuestiones de nacionalidad y soberanía (Starr, 2006). Estudiar las fronteras o lo fronterizo se hace relevante porque existen 199

¹ Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana (Ficosec), Chihuahua, México.

² Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana (Ficosec), Chihuahua, México.

países con fronteras de tierra y mar, 161 países tienen fronteras conformadas por ríos, por lo que existen aproximadamente 500 fronteras en el mundo, lo cual produce una gran diversidad en cuanto a su tipo y carácter (Barajas y Sereseres, 2015).

Existen diversos elementos que en conjunto conforman a las fronteras; en primer lugar se encuentra la dimensión espacial. Entendiendo que representan el límite entre dos espacios físicos, éstas pueden ser territoriales, marítimas, fluviales y lacustres (Albujía, 2015), dependiendo las características de su ubicación. Otro componente que puede estar inserto en las fronteras es el paradigma cultural; es decir, el territorio no siempre es un factor determinante o característico de una frontera puesto que existen elementos como la ideología política, el idioma, los usos y costumbres de una sociedad determinada, así como cuestiones simbólicas que responde a dinámicas de interacción social. Esta serie de factores influyen en la dinámica que se genera entre ambos puntos de la frontera (Valenzuela, 2003).

Las cuestiones culturales, políticas y simbólicas, pueden generar que la dinámica de las fronteras se realice de maneras diversas, cobrando importancia las cuestiones de intercambio comercial, flujo de personas, acuerdos o relaciones políticas e intercambios culturales que a partir de su condición de frontera se generan.

Existe una categorización interesante presentada por Boehmer y Peña (2012), donde retoman el trabajo de Oscar Martínez (1994), en la cual se menciona que las fronteras se dividen en dos grandes grupos: cerradas y abiertas. En el primer grupo existen las fronteras cerradas y las coexistentes. Se dice que son cerradas cuando se presenta una hostilidad entre dos estados, pero a su vez existen pequeños movimientos (sociales, económicos) alrededor de la frontera internacional. Cuando son coexistentes, las tensiones ya han disminuido o dejaron de existir, pero las relaciones formales no son cercanas (a nivel estado o políticamente hablando).

En el caso de las fronteras abiertas se ubican dos grupos: las interdependientes, donde existe un fuerte movimiento social y económico entre ambos estados, pero que está constantemente supervisado por diversos filtros jurídico-administrativos bajo los cuales se regula este movimiento. Por otro lado, las integradas son aquellas donde el movimiento se da bajo una supervisión mínima, existiendo una mayor libertad de tránsito e intercambio. Aunado a esta categorización, se menciona que:

una frontera internacional puede ser oficialmente abierta cuando los dos países son particularmente igual de ricos, hablan al menos un lenguaje en común, son democráticos, tienen un alto número de ciudades en o cerca de la frontera, tienen un ejército similar en número y no han tenido conflictos u hostilidades militares recientemente (Boehmer y Peña, 2012: 282).

En este sentido, resulta interesante comprender cómo mientras algunas fronteras permanecen cerradas, otras deben permanecer abiertas debido a sus contextos; sobre todo si se toma en cuenta el paradigma actual de la globalización, pues entre mayores sean las facilidades de tránsito e intercambio económico y cultural mayor será la probabilidad de crecimiento o desarrollo.

Fronteras, globalización y violencia

Frente a esta concepción de fronteras abiertas o cerradas, se entiende que más allá de los espacios o la cuestión geográfica en ellas se conforman asentamientos humanos que en algunos casos han evolucionado en ciudades, entendidas como “un sistema de redes o conjunto de elementos [...] que permiten el paseo y encuentro, que ordena cada zona de la ciudad y le dan sentido, que son el ámbito físico de la acción colectiva y de la diversidad social y cultural” (Borja y Muxí, 2000: 8), debido a esto, la frontera deja de ser un lugar lejano e inhóspito, utilizado sólo para fines políticos y comerciales, y se convierte en polo de desarrollo, con más fuerza y relevancia incluso que las ciudades capitales de las demarcaciones políticas internas a las que pertenecen, ciudades que superan el millón de habitantes; por otro lado, existen ciudades en frontera que son ciudades capital del Estado nación del que son parte, por lo cual los retos que implica su gestión son exponentes al ser ciudad, capital de Estado y frontera.

De acuerdo a lo anterior, las ciudades contiguas han sido abordadas a partir de las características que comparten entre sí, en relación a su proximidad y comunicación constante; uno de estos conceptos es el de ciudades gemelas que argumentaba que este tipo de ciudades compartían funciones y características, sin embargo, como menciona Peña (2013: 119), este postulado ha sido rebasado, pues existen dos posturas para abordar esta situación: la primera corresponde a Herzog (1990) y señala que esta vecindad responde a una metrópoli transfronteriza; por el contrario, la segunda afirma que sólo se trata de “dos ciudades cuya función y estructura urbana son distintas” (Aguilar citado en Peña, 2013: 119).

En la medida que existen diferencias en los marcos normativos y la observancia de la ley de los países en frontera, aun cuando éstas sean mínimas o aparentemente sin gran trascendencia, generan oportunidades de negocio para satisfacer una necesidad ya sea desde el mercado legal o el ilegal. Ante esta necesidad de intercambios, y en un mundo donde la tendencia corresponde al desarrollo económico como meta deseable, las ciudades en frontera realizan movimientos fuera de las lógicas institucionales.

En el contexto de México y Estados Unidos, el ejemplo que ha sido multicitado por especialistas para explicar estas diferencias fue la época de la prohibición del alcohol en Estados Unidos, en contraste en Ciudad Juárez, a dos minutos de caminar a través del puente internacional, el consumo era legal y permitido. Esto generó toda una industria del entretenimiento, a raíz de la venta del alcohol, favorable para el desarrollo económico de la ciudad, pero también dio inicio a la creación de otros giros comerciales de consumo vinculados a la ilegalidad debido a la baja observancia de la ley en el lado mexicano.

Bajo esta lógica, las fronteras son catalizadores de posibilidades de desarrollo económico, pero también de ilegalidad, lo que frecuentemente genera violencia. Es decir, a través de las fronteras cruzan en ambos sentidos mercancías y personas, legales e ilegales, aunque también se dan fenómenos delictivos más complejos como el crimen organizado transnacional, que genera ganancias en la medida que controla, cruza o se apropia de cruces fronterizos internacionales. De manera general, se puede interpretar que todas estas dinámicas son o pueden ser generadoras de violencia urbana, y en este caso la violencia es un elemento que de manera directa o indirecta afecta a ambas ciudades, orillándolas a tomar acciones particulares para solucionar estos problemas. Es así como la cooperación internacional para la formación de políticas regionales o conjuntas, enfocadas a incidir o atenuar dichas problemáticas, pareciera una cuestión lógica y fundamental. Sin embargo, como se ha mencionado, esta cooperación varía y depende el tipo de frontera —abierta o cerrada—.

Este texto busca reflexionar acerca de la violencia que se presenta en contextos fronterizos con la finalidad de determinar si la frontera es, como se ha mencionado, catalizador de prácticas generadoras de violencia por el solo hecho de su condición fronteriza, o si ésta se da en función de su apertura; es decir, si es abierta o cerrada, o si existen otros factores ajenos a estas características. Para ello se eligieron como casos ilustrativos dos espacios fronterizos: como frontera abierta Ciudad Juárez,

México, y El Paso, Estados Unidos, y como frontera cerrada Brazzaville, en República del Congo (RC), y Kinshasa, en la República Democrática del Congo (RDC).

Más allá de querer comparar ambos casos, se eligieron estas fronteras debido a que permiten aproximarnos empíricamente a la clasificación de fronteras cerradas o abiertas. No se podría hacer un análisis comparativo puesto que ambos casos tienen realidades y complejidades históricas muy distintas. Además, encontramos que mientras que en el caso México-Estados Unidos existe gran cantidad de información disponible para su análisis y comprensión, desde la gubernamental hasta la académica en millones de textos, este panorama no corresponde al de Congo-Brazzaville y Congo-Kinshasa, puesto que la información accesible es muy limitada.

Si se buscaran puntos coincidentes sólo encontraríamos la barrera física del límite donde se establece la frontera: en el caso de Juárez-El Paso, el Río Bravo —uno de los más extensos de Norte América— establece los límites entre México y Estado Unidos; y en el segundo caso, es el Río Congo —el segundo más grande de África— el que hace esta división entre la República del Congo y la República Democrática del Congo. Otro punto que tienen en común, y que quizá es el más relevante, tiene que ver con el grado de desarrollo que tiene los países vecinos, donde existe un contraste importante tanto económico como social. Para esto, un referente sumamente útil es el Índice de Desarrollo Humano, mismo que exploraremos más adelante. En ambos espacios las actividades ilegales tienen mayor presencia y visibilidad en los países menos desarrollados, mientras que los de mayor desarrollo tienden ser receptores de población inmigrante. Estos contrastes se hacen más evidentes al hacer una descripción más profunda en cada uno de los casos que aquí se analizan.

Ciudad Juárez-El Paso

Con casi tres millones de habitantes en conjunto, la relación que guardan estas ciudades en el binomio frontera-violencia se ubica a partir de la puesta en marcha de la Ley de la Prohibición Nacional o Ley Volstead en Estados Unidos a principios de 1920 (Bosch, 2010: 66). Esta ley tenía como finalidad regular la producción de alcohol y disminuir el consumo.

Debido a esto, personas de Estados Unidos buscaron proveerse de alcohol, ya sea para fines recreativos o de distribución ilegal al interior de Estados Unidos, encontrando en las ciudades de la franja fronteriza

una alternativa viable por su cercanía y, principalmente, debido a que México no tenía sanciones respecto al consumo y producción de alcohol; por el contrario, Juárez ya se encontraba explotando sus posibilidades de crecimiento a través de la conocida industria de la diversión (Flores, s/a: 8), la cual se basaba en proveer espacios de entretenimiento para los habitantes del vecino país. En este momento la frontera se observó como una ventana de oportunidad para poder realizar y proveerse de lo que estaba prohibido en el otro lado.

Ante esto, los grupos de contrabandistas encontraron en Juárez un lugar para proveerse de este producto, cuestión que trajo como consecuencia un desarrollo económico importante para Ciudad Juárez; sin embargo, en términos negativos, la mala fama de la ciudad que se estaba construyendo con la industria de la diversión se acrecentó, por lo que en los discursos de Estados Unidos, Juárez era un referente negativo asociado a conductas inmorales que iban en contra de los principios e iniciativas que se estaban emprendiendo por parte de ese país.

Con un incremento en el tránsito de personas y un flujo de dinero considerable, derivado de la industria de la diversión, surgieron otro tipo de problemáticas en la localidad, desde las riñas de cantina hasta el tráfico ilegal o la trata de personas, entre otras.

En términos de violencia social, la década de 1990 fue un hito en la historia de la ciudad con la aparición de los denominados feminicidios,³ definidos como el asesinato de mujeres y niñas, cobrando la vida de más de mil víctimas desde su aparición en 1993 hasta el día de hoy,⁴ así como un sinnúmero de desapariciones. Las víctimas de estos hechos casi siempre pertenecen al sector maquilador. Este fenómeno colocó a Juárez en el ojo público internacional, contrastando el alto crecimiento económico con las diversas y agudas problemáticas sociales. En términos de relaciones internacionales, la de la ciudad tomó fuerza.

Para el año 2000 la historia no fue diferente. En un contexto de transición de los poderes gubernamentales a nivel federal, la situación de violencia relacionada con el crimen organizado tomaba fuerza a nivel local. Para el año de 2006, con la llegada al poder de Felipe Calderón al

³ Definido como “el asesinato de mujeres por ser mujeres” de acuerdo a Diana Russell y Jul Radford (1992 citado en Monárrez 2000: 89).

⁴ En el estudio que presenta Monárrez (2000) se maneja la cifra de 442 casos, mientras que según información de una nota periodística, la organización Red Mesa de Mujeres A.C. contabilizó 727 casos sólo del año 2010 al 2014 (Olivares, Villalpando, 2015). Sin embargo, la cifra total es desconocida.

frente del ejecutivo, se declara una estrategia frontal contra el crimen organizado, conocida como la Guerra contra el narco.

Con esta iniciativa, se hizo evidente que el narcotráfico era una cuestión generalizada en el país, sin embargo, era en las ciudades fronterizas donde tenía mayor actividad. Con la presencia de grupos diversos, la disputa por las plazas para la distribución de drogas de México a Estados Unidos detonó un enfrentamiento entre los propios grupos del crimen organizado. Aunado a esto, el gobierno intervenía con su estrategia frontal, lo que generó que el problema de violencia se incrementara y se convirtiera en un problema social agudo que nuevamente colocó a Juárez en el ojo internacional.

Como consecuencia, a parte de los problemas sociales anteriormente descritos, el aumento de homicidios dolosos, las ejecuciones y la aparición de fenómenos que hasta ese entonces no se presentaban con regularidad en la ciudad, secuestros, extorsiones, cobros de piso, entre otras expresiones violentas del crimen organizado, provocaron que Juárez fuera catalogada como la ciudad más violenta del mundo,⁵ mientras que su vecina ciudad fue considerada por la firma como la más segura de Estados Unidos.

Este contraste generó que la leyenda negra de la ciudad se reprodujera y que, en conjunto con la crisis económica de 2008, a raíz de la burbuja inmobiliaria, el sector industrial y comercial de la ciudad se viera afectado; además, se presentaron problemáticas como el desplazamiento forzado de personas, debido a cuestiones violentas, la expulsión de miles de personas que perdieron o dejaron su empleo y el abandono de viviendas —en 2010 la cifra era de 115 mil, según cifras del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, Infonavit (Breach y Villalpando, 2010)—. Para 2015, Juárez ocupaba el lugar número 27 en el *ranking* de las 50 ciudades más peligrosas del mundo.

La influencia de Estados Unidos en Juárez se da de manera directa, específicamente en las relaciones económicas y lo que de ellas deriva (empleo, crecimiento poblacional). El crimen organizado se ha infiltrado a través del cruce fronterizo cambiando la dinámica de la vecina ciudad.

En este mismo sentido, se ha mencionado históricamente que si Estados Unidos trabajara en la prevención y control del consumo de drogas ilegales, el problema del crimen organizado y el tráfico de las mismas no sería un problema mayor; es decir, mientras Estados Unidos siga siendo

⁵ De acuerdo al Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal (*El Universal*, 2010).

el principal consumidor de drogas, los problemas relacionados con el crimen organizado seguirán ocurriendo en la región fronteriza simplemente por la ubicación estratégica en la que se encuentra, misma que es coincidente con la ruta natural de distribución de droga de Latinoamérica a Estados Unidos.

El incremento de la violencia en México, principalmente en las ciudades del norte del país, se ha asociado con la aplicación de políticas nacionales para tomar medidas enérgicas contra el crimen organizado y el tráfico de drogas. Al menos así lo indica un documento de la Organización Panamericana de la Salud que menciona:

En las seis ciudades fronterizas más grandes, con una población aproximada de 5,3 millones de habitantes, el número de homicidios relacionados con el crimen organizado se elevó de 390 (7,3 defunciones por 100.000 habitantes) en 2007 a 3.585 (67,5 por 100.000 habitantes) en 2010. En las respectivas ciudades hermanas estadounidenses con una población de 5,5 millones de habitantes, se produjo el fenómeno inverso, con una disminución del número de homicidios totales de 192 (3,5 por 100.000 habitantes) en 2007 a 156 (2,8 por 100.000) en 2009. Son poco claras las razones de esta disminución. La diferencia más notable en el número de homicidios se presentó en 2009 entre Ciudad Juárez, Chihuahua, con una tasa de mortalidad de 167 por 100.000 habitantes, y su ciudad hermana, El Paso, Texas, con una tasa de 2 defunciones (Organización Panamericana de la Salud, 2011).

Como caso ilustrativo del ascenso de la violencia social se retoman los feminicidios, pues de acuerdo con un estudio realizado entre 2006 y 2008, este fenómeno aumentó dramáticamente en Ciudad Juárez, Chihuahua, ya que de poco menos de 20 casos para el año 2006, en 2008 fueron 111; lo que equivale a un aumento del 584% (Aziz, 2012).

En el caso de Estados Unidos, en el estado de Texas se incautaron 914 mil 748 libras de drogas a lo largo del 2015, y en el caso de la frontera con México (Arizona, California, Nuevo México y Texas) se incautaron casi 2.2 millones de libras (U. S. Custom and Border Protection, 2015: 3). Lo que nos ayuda a dimensionar la magnitud del tráfico de drogas a través de la región fronteriza, puesto que estas cifras muestran lo incautado pero no se habla de una estimación de lo que no se logra incautar.

Las dinámicas antes descritas se dan en función de las relaciones e intercambios que se realizan diariamente entre ambos países. Sin embargo, ¿qué pasa cuando ambas ciudades fronterizas son a su vez el

centro de sus países?, por esto resulta sumamente interesante abordar las ciudades de Brazzaville y Kinshasa.

Brazzaville-Kinshasa

Estas ciudades, ubicadas al oeste de África, comparten algunas características como las que tienen México y Estados Unidos: las complejidades históricas en su relación, la barrera física como su división por medio de un río, el contraste en su desarrollo económico, así como el comercio ilegal. El hecho de que estas dos ciudades fronterizas sean la capital de sus respectivos países genera que sea sumamente atractivo abordarlas desde la perspectiva académica.

A pesar de que no se cuenta con información tan completa como en el caso de Juárez-El Paso, el abordaje de estas ciudades ayuda a visualizar un panorama distinto al que normalmente se tiene de las fronteras, entendidas como puntos marginales y alejados del centro.

En primer lugar, es necesario presentar de manera general a la República Democrática del Congo (donde Kinshasa es su capital), la cual tiene una historia por demás trágica que se remonta a mediados del siglo XIX con la llegada de Leopoldo II de Bélgica, quien colonizó esta región quitando el control a los árabes. Durante su mandato se sirvió de las plantaciones de caucho para su exportación y la derrama económica que ésta le generaba, dependiendo de la mano de obra de los congoleños, lo que detonó explotación, muerte, abusos y esclavitud.⁶

Hacia la mitad del siglo XX, los procesos independentistas se agudizaron y se comenzaban a presentar pequeñas fracciones en tensión. En *El conflicto en el Congo*, un texto por demás revelador (Blanco, Calderón, Cortés, Cotillas, Díaz de Villegas y Eloy, 2009), se puede tener un panorama histórico acerca del conflicto de la RDC; en él se menciona que a partir de estos movimientos independentistas, la zona es colocada en las miras internacionales debido a sus constantes conflictos, las intervenciones de las Naciones Unidas y el asesinato del primer ministro Patrice Lumumba, líder de Movimiento Nacionalista Congoleño, en 1961. Adicional a esto, sumemos el contexto de la Guerra Fría entre Estados Unidos y el bloque Comunista, ya que para 1970 Estados Unidos aprovechó la ubicación de

⁶ Con información de <http://www.beyondtheheadlines.org/a-tale-of-two-congos/>, consultada el 10 de junio de 2016.

la RDC (en ese entonces Zaire) como centro de operaciones contra Angola (aliado de la Unión Soviética).

Siguiendo con Blanco *et al.* (2009), la disolución de la Unión Soviética propició que la RDC dejase de ser una zona importante para Estados Unidos y por ende dejó de ser estratégica. Con la salida de este país, la estabilidad que había permeado en él desapareció, generando una serie de conflictos. El primero se da en 1996 con el genocidio en Ruanda, la lucha étnica entre Tutsis y Hutus, y con la autoproclamación de Laurent-Desiré Kabila con su entrada a Kinshasa, en 1997. El segundo se da con la sucesión de Joseph Kabila como presidente y una serie de conflictos donde intervino Angola, Zimbabue y Namibia. Actualmente, los conflictos siguen presentes motivados por los antecedentes étnicos, el interés por el saqueo de los recursos minerales, el genocidio de Ruanda, y el enfrentamiento del Congreso Nacional por la Defensa del Pueblo con las Fuerzas Armadas de la República del Congo.

Kinshasa es la capital de la RDC y se trata de una de las ciudades más pobres de África y del mundo, con una puntuación del Índice de desarrollo Humano de 176 de un total de 188. Hacia el año de 2015, su población era de 10 millones 668 mil habitantes (Televisa Editorial, 2014).

En su historia actual, la RDC padece situaciones alarmantes en materia de violación a los derechos humanos:

desde el año 1998, arroja un saldo próximo a los 6.000.000 de fallecidos, que se incrementa en aproximadamente 45.000 víctimas mortales al mes. Sólo en esta ocasión se ha producido un flujo de 250.000 desplazados y refugiados y se considera que prácticamente el 70% de la población de Kivu del Norte, uno de los escenarios, ha sido desplazada (Blanco *et al.*, 2009).

En segundo lugar, encontramos a Brazzaville, capital de la República del Congo; para 2015, su población era de 1 millón 504 mil habitantes (Televisa Editorial, 2014). Según información del Banco Mundial (Isik, 2013), para el 2025 ambas ciudades en conjunto serán la región binacional más grande de África y una de las once ciudades más grandes del mundo.

Según información de la Organización Mundial de la Salud, no existen series históricas sobre homicidio en ambos países, menos aún sobre las ciudades, sin embargo, si existe información del año 2012 sobre este tema, dicha evidencia muestra que la diferencia entre ambos países es de tres puntos porcentuales, pues la RDC tiene una tasa de 13.5 y la RC de 10.5.

Cuadro 1. Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes en el año 2012.

País	Institución fuente	Indicador	Año 2012
Congo	Salud pública	Conteo	450
		Tasa	10.5
Democratic Republic of the Congo	Salud pública	Conteo	8,755
		Tasa	13.5

Fuente: United Nations Office on Drugs and Crime, 2012.

Economía, migración y seguridad

Starr menciona que “las fronteras están íntimamente relacionadas con la seguridad de los Estados” (2006: 4). Este factor tiene que ver directamente con las dinámicas que se generan fuera de la legalidad y en torno a la diferencia entre los marcos legales de cada país, así como a sus usos, costumbres y consumos socioculturales —legales e ilegales—.

Otro factor que tiene que ver con la seguridad es la cuestión migratoria. En el marco de esta actividad, la migración ilegal es una de las cuestiones que cobran mayor relevancia en las políticas internacionales de los estados contiguos, pues se tensiona conforme cambia el nivel o desarrollo económico y social.

Como se observó en el caso de Juárez-El Paso, existen factores que se tensionan o transforman conforme la violencia aumenta. Por ejemplo, a mayor violencia menor es el intercambio económico y por ende la migración se incrementa y sus motivos cambian, presentándose el desplazamiento forzado como un movimiento migratorio emergente en el escenario fronterizo. En caso de que la violencia presente un comportamiento normal, la migración sigue siendo por motivos económicos, es decir, con la finalidad de obtener un mejor empleo y nivel de vida en el país de destino o receptor. Ante esto, la política migratoria se hace más rígida en el primer escenario, debiendo de atender la cuestión normal (migración por nivel económico), más la migración por motivos relacionados con la violencia (desplazamiento forzado), así como un reforzamiento de la seguridad (tráfico de drogas), la cual aumenta su visibilidad conforme aumenta la violencia.

En el caso de la frontera México-Estados Unidos, la política migratoria en relación con la seguridad tiene que ver con el cruce ilegal de personas a lo largo de la franja fronteriza, motivada principalmente por cuestiones económicas y políticas (búsqueda de empleo y desplazamiento forzado).

No es casualidad que en los dos ejemplos utilizados en este documento el flujo migratorio se manifieste del país con menor nivel de desarrollo hacia el que presenta un mayor nivel al respecto. Para esto, resulta muy ilustrativo abordar lo relacionado al Índice de Desarrollo Humano.

Si se observa este aspecto, en el caso de México y Estados Unidos encontramos que mientras el primero presenta un nivel alto, ocupando el lugar número 74 de 188, el segundo se ubica en la posición número 7 con un nivel muy alto. En el caso de la República del Congo, ésta ocupa el lugar 136 de 188 posiciones, mientras que la República Democrática del Congo ocupa el lugar 176.

Cuadro 2. Índice de Desarrollo Humano y sus componentes

País	Clasificación según el IDH	Nivel de Desarrollo Humano	IDH	Esperanza de vida al nacer	Años esperados de escolaridad	Años promedio de escolaridad	Ingreso Nacional Bruto (INB) PER CÁPITA
Estados Unidos de América	8	Muy alto	0,915	79,1	16,5	12,9	52,947
México	74	Alto	0,756	76,8	13,1	8,5	16,056
Congo	136	Medio	0,591	62,3	11,1	6,1(b)	6,012
República Democrática del Congo	176	Bajo	0,433	58,7	9,8	6	680

Fuente: elaborado con información del Informe del Desarrollo Humano (PNUD, 2015).

Comentarios finales

Tras la revisión de los casos abordados, se encuentran algunos elementos centrales para comprender las dinámicas que se generan en las fronteras en función de su apertura. En el caso Juárez-El Paso, como ejemplo de frontera abierta, se encuentra que los elementos centrales que caracterizan su condición son: 1) el intercambio económico, 2) la migración y

3) la seguridad. Estos tres elementos se mantienen constantes casi siempre, presentando comportamientos. Sin embargo, existe un factor que los dinamiza y, en caso de aumentar, los coloca en tensión, modificando así las relaciones: el fenómeno de la violencia.

Como ejemplo de lo anterior, a partir de 2006, y de manera muy específica a partir de 2008, la situación de la violencia aumentó de manera dramática en Ciudad Juárez; por ende, el intercambio económico con Estados Unidos disminuyó puesto que los inversionistas y empresarios temían por su seguridad. En el caso de la migración, derivado de esta violencia, el desplazamiento forzado y la expulsión cobraron fuerza, sobre todo en las personas ubicadas en una situación económica favorable. En este sentido, se presentó un éxodo de medianos y pequeños empresarios que migraron sus inversiones de Ciudad Juárez a El Paso, siendo Juárez la más afectada y El Paso la que se vio favorecida económicamente hablando.

En términos generales, se puede deducir que a mayor violencia generada en las fronteras abiertas éstas tienden a modificar su interacción pasando de ser de tipo integradas a interdependientes. Es decir, tienen una relación supervisada, latente o a la expectativa de lo que sucede con el otro y cómo esto le puede afectar; sin embargo, debido a la sinergia entre ambas, es poco probable que pase a cerrarse. Otra cuestión que se infiere es que sin importar de qué lado de la frontera se presenten los problemas, el desarrollo económico permanece en la región, es decir, se concentra en un polo pero no desaparece totalmente.

Algo que es importante considerar es que la ubicación de México favorece de manera natural el tráfico de drogas de Latinoamérica a Estados Unidos. En este sentido, se debe reconocer, como ya se ha señalado, que mientras siga existiendo un alto consumo de drogas ilegales en Estados Unidos, y penalización y persecución a nivel internacional, el tráfico ilegal va a seguir presente. Por todo lo anterior, México, y en particular sus ciudades fronterizas con Estados Unidos, seguirá siendo el más afectado por la violencia derivada del crimen organizado.

En el caso de la frontera cerrada, se puede apreciar que los elementos más trascendentes que activan la violencia son ajenos a los del caso de la frontera abierta. Un factor central es el hecho de que se trata de países con un bajo nivel de desarrollo —tanto económico como social—, y por ende no existe un mercado o actividad económica que incentive la vinculación o apertura entre las dos ciudades, ni siquiera en términos de mercado ilegales (al menos se desconoce esta información). Desde esta perspectiva, los elementos que cobran relevancia para que la violencia se

incremente en uno u otro de los polos fronterizos son las cuestiones étnicas y las complejidades históricas; esto provoca el distanciamiento entre ambos puntos de la frontera, lo cual impide que se aproveche el área de oportunidad que se puede dar a partir del diálogo trasfronterizo, específicamente en el intercambio comercial.

A manera de conclusión, se entiende que el detonante de la apertura o no de las ciudades en contextos fronterizos responde a dos elementos principales: la actividad económica entre ambos y la naturaleza en la que se podría o no generar violencia en alguno de sus puntos.

En el caso de las fronteras abiertas, la presencia de un mercado legal o ilegal genera intercambio económico acompañado de migración. Alrededor de ello se encuentran actividades generadoras de violencia que al incrementar su incidencia fortalecen las políticas de seguridad de las ciudades fronterizas; esto genera que a pesar de que la frontera siga siendo abierta se cambie su estatus de integrada a interdependiente. En el caso concreto de Brazzaville y Kinshasa, como frontera cerrada, debido a cuestiones históricas y étnicas complejas, la visualización de apertura y de los beneficios que de esto se deriven no pueden considerarse mientras no superen sus conflictos y situaciones internas.

Fuentes consultadas

- Albujía, C. (agosto de 2015). Fronteras marítimas y mercados ilegales. *Perfil criminológico. Frontera marítima*, (19), 3-6.
- Aziz, A. (2012). Violencias en el norte de México: el caso de Ciudad Juárez. *Iberoamericana*, XII(48), 43-155.
- Barajas, M. y Sereseres, C. (2015). Abriendo y cerrando fronteras: del TLCAN a las respuestas de seguridad después del 9/11. En M del R. Barajas, P. Wong-González y N. Oddone (Coords.), *Fronteras y procesos de integración regional. Estudios comparados entre América y Europa* (pp. 97-112). México: El colegio de la Frontera Norte / Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo / Juan Pablos Editor.
- Blanco, J., Calderón, S. Cortés, J., Cotillas, E., Díaz de Villegas, D. & Eloy, D. (2009). El conflicto en el Congo. *Boletín de Información*, 310. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3116444>
- Boehmer, C. y Peña, S. (2012). The Determinants of Open and Closed Borders. *Journal of Border Lands Studies*, 27(3), 273-285.
- Borja, J. y Muxí, Z. (2000). *El espacio público, ciudad y ciudadanía*. Recuperado de <http://pensarcontemporaneo.files.wordpress.com/2009/06/el-espacio-publico-ciudad-y-ciudadania-jordi-borja.pdf>
- Bosch, A. (2010). *Los violentos años veinte: gánster, prohibición y cambios socio-políticos en el primer tercio del siglo xx en Estados Unidos*. España: Departamento de Historia Contemporánea, Universidad de Valencia.
- Breach, M. y Villalpando, R. (2010). Más de 115 mil casas abandonadas en Juárez, por inseguridad y crisis. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2010/03/18/estados/033n1est>
- El Universal*. (11 de enero de 2010). Juárez es la ciudad más violenta del mundo. *El Universal*. Recuperado de <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/650956.html>
- Flores, R. (s/a). *De Paso del Norte a Juárez: una ciudad del Siglo xx*. Recuperado de http://catedraunescohdh.unam.mx/catedra/mujeres/menu_superior/Feminicidio/5_Otros_textos/9/6/i.pdf
- Herzog, L. (1990). *Where North Meets South: Cities, Space, and Politics on the U.S.-Mexico Border*. Texas: University of Texas.
- Isik, G. (2013). *Unlocking the Kinshasa-Brazzaville Bottleneck*. Recuperado de <http://blogs.worldbank.org/african/unlocking-the-kinshasa-brazzaville-bottleneck>
- Monárrez, J. (2000). La cultura del feminicidio en Ciudad Juárez, 1993-1999. *Frontera Norte*, 12(23), 87-117.
- Olivares, A. y Villalpando, R. (17 de septiembre de 2015). En Chihuahua, 727 feminicidios entre 2010 y 2014, afirma ONG. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2015/09/17/estados/030n1est>
- Organización Panamericana de la Salud. (2012). Frontera de Estados Unidos y México. En *Salud en las Américas, 2012. Volumen de Países*. Recuperado de

http://www.paho.org/saludenlasamericas/index.php?id=63:united-states-mexico-border-area&option=com_content

- Peña, S. (2013). Planeación y desarrollo urbano en la frontera México-Estados Unidos: Una aproximación teórico-conceptual. En *Interdependencia, cooperación y gobernanza en regiones transfronterizas* (pp. 117-138). México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015). *Informe sobre el Desarrollo Humano 2015, Trabajo al servicio del Desarrollo Humano*. Nairobi, Kenya: ONU-Hábitat.
- Starr, H. (2006), International borders: what they are, what they mean, and why we should care. *SAIS review*, XXVI (1), 3-10.
- Televisa Editorial. (2014). *Almanaque Mundial 2015* (ed. 61). Ciudad de México: Televisa Editorial.
- U.S. Custom and Border Protection. (2015). *Fiscal Year 2015, CBP Border Security Report*. Estados Unidos: U.S. Department of homeland security.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2016). *Intentional homicide, counts and rates per 100,000 population*. Recuperado de <https://www.unodc.org/unodc/en/index.html>
- Valenzuela, J. M. (2003). Centralidad de las Fronteras. Procesos socioculturales en la frontera México-Estados Unidos. En J. Valenzuela (Coord.), *Por las Fronteras del Norte. Una aproximación cultural a la frontera México-Estados Unidos* (pp. 33-67). Ciudad de México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes / Fondo de Cultura Económica.

CIUDAD Y SEGURIDAD

LAS COMUNIDADES Y LOS DERECHOS CIUDADANOS

EN LA COPRODUCCIÓN DE LA SEGURIDAD

se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 2018, en los talleres gráficos de Diseño e Impresión, S. A. de C. V., ubicados en oficina de ventas Otumba núms. 501-201, colonia Sor Juana Inés de la Cruz, en Toluca, Estado de México, C. P. 50040. El tiraje consta de mil ejemplares. Para su formación se utilizó la familia tipográfica ITC New Baskerville Std, de John Quaranda y John Baskerville. Concepto editorial: Félix Suárez y Hugo Ortíz. Formación: Lucero Estrada Ruiz. Diseño de portada: Pablo Mitlanian. Cuidado de la edición: Tomás Fuentes Estrada y los coordinadores. Editor responsable: Félix Suárez.

