

# CONCEPTOS

PARA LA PREVENCION Y CONTENCIÓN DEL DELITO

ISSN: 0717-330X

Nº 16, Septiembre 1998

## ¿QUE HACER POR LA SEGURIDAD CIUDADANA? ALGUNAS ALTERNATIVAS POSITIVAS

Extractado del documento "De la violencia a la justicia y a la seguridad en las ciudades", escrito para el seminario "El desafío de la violencia urbana criminal", realizado en Río de Janeiro, en marzo de 1997.

Original disponible en el centro de documentación de la Fundación Paz Ciudadana.

Edición y síntesis: Ana María Valdivieso y Francisco José Folch.

### Introducción

Históricamente, la respuesta más común del Estado a la criminalidad ha sido la cárcel. Según el informe anual de 1995, dado a conocer por «International Prison Observatory», Estados Unidos y Rusia superan el nivel de 5 personas en prisión por cada 1.000 habitantes. La media para la mayoría de los países es de 1,7 personas cada 1.000 habitantes, aunque en Japón esta cifra desciende a 0,36 personas cada 1.000 habitantes. En la mayoría de los casos, la población apoya la labor del sistema penitenciario, ya que acepta el sentimiento de seguridad que dan las cárceles y la creencia popular de que la prisión preventiva combate efectivamente a los delincuentes

mayores.

Por su parte, los habitantes de las grandes ciudades reaccionan a los crímenes violentos de diferentes formas, impulsados por el temor, la venganza o la necesidad de organizarse para prevenir y reducir el delito en el barrio que habitan. En lugares donde se considera que la labor de la policía es inadecuada, las precauciones fluctúan entre el establecimiento de algún tipo de seguridad privada y la imposición de la "justicia dura".

En el primer caso, el uso de empresas privadas de guardias es una opción disponible sólo para la minoría de mayores recursos. Pero la vigilancia del vecindario por acción de sus residentes o de personas pagadas por la propia comunidad está popularizándose en algunas ciudades, incluso en muchos asentamientos ilegales o informales. Este sistema se ha institucionalizado en barrios de clase media de Tanzania, Nigeria y América Latina, caracterizados por aguda segregación social y geográfica.

La justicia dura, por su parte, se da en vecindarios de clases socio-económicas más bajas, que no creen en la

institucionalidad vigente. Se compone por individuos o grupos que hacen justicia por su propia mano. Sus víctimas son delincuentes sorprendidos "in fraganti", que son inmediatamente castigados por la multitud. Esta situación es particularmente frecuente en países donde la justicia está en crisis por su ineffectividad: Sudáfrica, Nigeria, Perú, Ecuador y Kenia, son algunos ejemplos relevantes. Sólo en la capital de Kenia se registraron más de 100 casos de linchamiento en 1994.

Una forma menos drástica son los "acuerdos negociados" con los delincuentes, quienes aceptan pagos u otros beneficios a cambio de la seguridad del vecindario y aceptan limitar sus actividades a otros barrios. Este método - difícil de evaluar o detectar - es semipúblico en Guayaquil (Ecuador) y en República Dominicana. En los asentamientos informales, tienen la ventaja de preservar el frágil tejido de relaciones de la comunidad y otorgan cierta legitimidad a los delincuentes.

Desde fines de la década de 1980, la preocupación mundial por temas relacionados con seguridad ciudadana ha obligado a buscar nuevas formas de lucha contra la delincuencia, ya que las

respuestas estatales tradicionales han demostrado ser insuficientes. Esto se ha traducido en novedosos enfoques para enfrentar el problema, los cuales se centran en una participación más activa de las comunidades, las autoridades municipales, la policía y el sistema judicial, así como en programas especiales para jóvenes desempleados y excluidos de la sociedad. La opinión pública se ha dado cuenta de que, sin el apoyo mancomunado del Estado, de las autoridades locales y policiales, la mayoría de los ciudadanos se paraliza debido al sentimiento de inseguridad, lo que puede llevar a la apatía, la desintegración de los lazos comunitarios o al abandono de barrios que, aunque económicamente dinámicos, son catalogados como muy peligrosos.

En general, las iniciativas para prevenir y contener el delito surgidas desde los gobiernos, municipios, policías, comunidades y organizaciones no gubernamentales se basan en tres principios:

1) La única manera efectiva de luchar contra la delincuencia consiste en involucrar en esta tarea a las autoridades nacionales, locales y empresariales, a las organizaciones comunitarias, a la policía y a un sistema judicial que sea accesible a las personas.

2) La gran variedad de tipos de delincuencia requiere información actualizada que permita un constante análisis para establecer medidas y metas de manera rigurosa.

3) Para abordar las causas de la violencia y la delincuencia deben adoptarse programas destinados a grupos en situación de riesgo, especialmente a jóvenes marginales.

## **A-. Políticas Urbanas Coordinadas**

La experiencia internacional indica

que las autoridades públicas de todos los niveles deben apoyar medidas locales de prevención. Estas propuestas deben preocuparse de satisfacer necesidades de vivienda, servicios sociales, ocio y esparcimiento, educación, policía y legislación, con el objeto de evitar todas las circunstancias que generen o facilitan la delincuencia. Los programas especiales deben dirigirse especialmente a los grupos sociales que presentan desventajas, tales como niños de la calle, juventud desempleada, vagabundos y adictos a las drogas. Desde esta perspectiva, la prevención del crimen y la acción social son inseparables. Lo más importante es la voluntad política y la coordinación adecuada de los diferentes actores y medios.

Varias ciudades han llegado a la conclusión de que no puede enfrentarse la delincuencia sólo con represión. Para ello han establecido "Contratos de Seguridad" o "Contratos de la Ciudad", en que el Estado y/o el sector privado subsidian un conjunto de iniciativas que son desarrolladas por las propias comunidades. En 1993, por ejemplo, el gobierno de Bélgica entregó a las autoridades municipales US \$19 millones anuales para el apoyo de iniciativas de seguridad ciudadana que serían desarrolladas durante cinco años. Los principales proyectos aplicados incluyen: proporcionar un patrullaje más amistoso en los vecindarios; mejorar la atención de las víctimas en las comisarías; instaurar la creación de "jefes de hinchas" que acompañan a los jóvenes más fanáticos en los partidos de fútbol; reclutar mediadores y desarrollar centros para el tratamiento de adicciones. El dinero también ha sido utilizado para organizar eventos deportivos y partidos de fútbol entre barrios.

Ciudades de la Unión Europea, América e incluso del mundo árabe han

aplicado los "Consejos de Prevención Contra el Crimen", en los cuales se reúnen representantes de los vecinos, autoridades locales y policiales, con el objeto de coordinar acciones de prevención y contención del delito. La municipalidad de Cali, en Colombia, es, probablemente, uno de los ejemplos más interesantes de esta práctica. Presenta una de las más altas tasas de asesinatos (104 homicidios cada 100.000 habitantes en 1993) y ha tenido éxito en involucrar a todos los actores sociales para enfrentar conjuntamente los problemas respectivos. El consejo municipal realiza una reunión semanal de dos horas en uno de los 20 distritos de la ciudad abiertas al público general y dirigidas por el alcalde, su equipo de trabajo y los líderes de la comunidad. Los participantes discuten todos los asuntos relacionados con el crimen y acuerdan soluciones concretas. Hasta ahora, a raíz de estas reuniones se han creado proyectos relacionados con educación, modificaciones legales, pequeños negocios para vendedores ambulantes, jóvenes, dueñas de casa etc.. El desarrollo de una cultura no violenta tampoco ha estado ausente. Para esto se han formado grupos que promueven la paz, integrados por jóvenes voluntarios que actúan como consejeros y educadores. Ellos enseñan métodos para resolver disputas sin violencia a parejas, padres y profesores, y se preocupan de derivar los casos más difíciles a centros especializados en mediación.

Movilizar a los habitantes de un vecindario contra la delincuencia significa crear un sentido de identidad comunitaria -que raramente es espontáneo-, enfocado en el proyecto y en el espacio colectivo. Los problemas suelen ser muy distintos de una comunidad a otra: mayor seguridad dentro de las casas, programas de limpieza y mantenimiento de áreas residenciales o comerciales, actos contra el vandalismo, vi-

gilancia de los barrios etc.. La lucha contra el delito requiere de acciones específicas orientadas, por una parte, a detener la fragmentación de la sociedad en pequeños grupos y, por otra, a prevenir el aislamiento de individuos que están paralizados por el miedo. Los nueve «Consejos de Resistencia» de Uganda son un ejemplo novedoso de institucionalización de la identidad comunitaria. Surgieron durante la guerra sufrida por este país africano a fines de la década de los 80. Desde entonces, se han convertido en la primera institución a la cual las personas pueden recurrir en casos de robos, disputas violentas o accidentes. Ese Consejo se encarga de reportar los casos a la policía o al sistema judicial. Desempeña un papel muy importante en el control y prevención del crimen y en la entrega de ayuda legal a los más pobres. Tiene facultades para intervenir en casos de infracción civil -deudas, contratos, daños a la propiedad ajena, fraudes, leyes comunes y problemas de tierra-.

### **B-. Cooperación con la Policía**

La cooperación con la policía es esencial si los barrios están siendo efectivamente movilizados para garantizar la seguridad. La protección de víctimas potenciales, mecanismos de ayuda para quienes sufren de violencia intrafamiliar y las campañas contra el vandalismo, requieren de una ayuda efectiva de la policía. Esto presupone una fuerza policial que conviva muy de cerca con las personas. De hecho, debe ser una policía que está atenta a resolver los problemas de los residentes en colaboración con ellos.

En Japón, por ejemplo, en vez de concentrar las fuerzas policiales en pocas grandes comisarías, se ha optado por establecer más de 15.000 comisarías pequeñas -distribuidas en vecin-

darios y zonas rurales-, con el objeto de aumentar efectividad y accesibilidad. Todos quienes se gradúan en la Academia de Policía Nacional deben trabajar varios años en estas “minicomisarías”. Ellos dedican la mayor parte de su tiempo a dar apoyo a la comunidad y son requeridos para visitar a cada familia, negocio o empresa del vecindario correspondiente, por lo menos dos veces al año. Sus labores contemplan dar atención especial a los mayores de edad, preparar informativos vecinales, organizar eventos deportivos para jóvenes y participar en reuniones con la comunidad para resolver los problemas de manera conjunta. Cada año, cerca del 70% de las detenciones ocurre en estas “minicomisarías” y un 75% de los robos resueltos ha contado con la intervención de personal policial que trabaja en éstas.

### **C-. Justicia Local**

El sistema de justicia criminal desempeña un papel clave en la prevención y reducción del crimen, en la protección de las víctimas y en la educación de los habitantes de la ciudad. Estas son razones suficientes para comprender la necesidad de que la justicia sea accesible a todos. Nuevas formas de justicia han aparecido en varios países e incluyen, entre otras, la mediación penal, la justicia local y la conciliación.

La mediación penal consiste en encontrar una solución negociable y hacer que el culpable se enfrente a sus víctimas. El consenso entre ambas partes interesadas se logra gracias a la acción de un mediador, que puede o no ser abogado. Esta es una forma rápida e informal de hacer justicia, que resuelve la mayoría de los casos en breve plazo y responde a la necesidad de solucionar aquellas disputas que no están relacionadas con el sistema judicial

convencional. En Francia, por ejemplo, el índice de casos descartados del sistema formal subió de 73% en 1965 a 88% en 1992. La mediación penal -creada en 1992- resolvió un 25% de los casos en 1993 y casi el 50% en 1994.

El sistema de justicia local tiene la ventaja de estar físicamente más cerca de los habitantes, es accesible, barato y rápido. Se conoce como Justicia de Paz (Inglaterra y España), Maisons de Justice (Francia) y Tribunales Populares (Filipinas y América Latina). Puede funcionar con o sin jueces profesionales y se basa en la comunicación oral para tratar los problemas diarios de las personas. Su ámbito de acción está limitado a situaciones civiles o criminales, de menor o moderada importancia. En general, se utiliza cuando, a pesar del intento de mediación, no se logra acuerdo y ambas partes deciden -voluntariamente- someterse al dictamen del juez local, que impone una sanción e, incluso, puede usar la fuerza pública para obligar a cumplir la reparación o castigo.

Finalmente, las formas de una conciliación general, análogas a la mediación penal, pueden tener el mismo papel en todos los ámbitos judiciales -por ejemplo en casos civiles o familiares-. Presuponen el acuerdo de las partes en conflicto y pueden ser administradas por un conciliador, aunque no sea abogado. El ejemplo más interesante está en China, donde existen dos millones de tribunales de conciliación. Encuestas a los usuarios han permitido detectar que los ciudadanos consideran que este sistema de justicia es rápido, accesible y contiene un alto valor educativo, porque construye la moral basándose en medios informales de reglamentación y en el respeto a las tradiciones locales.

# PAZ CIUDADANA

## 1. Directorio:

*Presidente:* Agustín E. Edwards E.

*Vicepresidente y Secretario:*  
Sergio Bar Ch.

*Vicepresidente y Tesorero:*  
Bernardo Matte L.

*Directores:* José Joaquín Brunner R.  
Carlos F. Cáceres C.  
Mónica Jiménez de la J.  
Edmundo Pérez Y.

## 2. Asesores del Directorio

José Gabriel Aldea S.  
Carlos A. Délano A.  
Roberto Edwards E.  
Francisco José Folch V.  
Gonzalo García B.  
M<sup>a</sup> Pía Guzmán M.  
Roberto Méndez T.  
Martín Subercaseaux S.

## 3. Consejo Consultivo

Ramón Aboitiz M.  
Pilar Armanet A.  
Julio Barriga S.  
Enrique Barros B.  
Edgardo Boeninger K.  
Francisco Bulnes S.  
José Claro V.  
Enrique Correa R.  
Francisco Gana E.  
José Antonio Garcés S.  
Claudio García S.  
Oscar G. Garretón P.  
José Antonio Guzmán M.  
Alberto Kassis S.  
Mauricio Larrain G.  
Guillermo Luksic C.  
Juan Pablo Morgan R.  
Laura Novoa V.  
Juan Obach G.  
Máximo Pacheco G.  
Bernardino Piñera G.  
Adolfo Rojas G.  
Agustín Squella N.  
Eugenio Tironi B.  
Jaime Santa Cruz L.  
Patricio Valdés P.  
Gonzalo Vial C.  
Luis Enrique Yurur R.

## 4. Asesor Jurídico

Enrique Montero M.

## 5. Gerente General

Carlos Valdivieso A.

---

*Domicilio* : Valenzuela Castillo 1881  
*Teléfono* : (56-2) 274 8488  
*Fax* : (56-2) 274 8361  
*E-Mail* : [fpca@nctup.cl](mailto:fpca@nctup.cl)