

# CIUDADES, URBANISMO Y SEGURIDAD



ÁREA DE GOBIERNO DE SEGURIDAD  
Y SERVICIOS A LA COMUNIDAD



OBSERVATORIO DE LA SEGURIDAD

Edita: Ayuntamiento de Madrid  
Area de Gobierno de Seguridad  
y Servicios a La Comunidad  
Coordinación General de Seguridad  
C/ Albarracín, 31 - 2ª planta  
28037- Madrid  
Imprime: Ibergráficas, S.A.  
Maquetación: Centímetro Cuadrado, S.L.  
ISBN: 978-84-606-4286-2.  
Número de registro: 07/35097.  
D.L.: M-22893-2007

Todos los derechos reservados.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro,  
ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma  
o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, reprográfico,  
gramofónico u otro, sin el permiso previo y por escrito  
de los titulares del copyright.





# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

|                                                                                  |   |
|----------------------------------------------------------------------------------|---|
| <b>Manuel Correa Gamero</b><br><i>Director del Observatorio de la Seguridad.</i> | 9 |
|----------------------------------------------------------------------------------|---|

## PRESENTACIÓN

|                                                                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Pedro Calvo Poch</b><br><i>Concejal del Área de Gobierno de Seguridad y Servicios a la Comunidad.<br/>Ayuntamiento de Madrid.</i> | 13 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

## PRIMER PANEL

### PRESENTACIÓN DE UN NUEVO ENFOQUE PREVENTIVO 21

|                                                                                                                                         |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Ciudad y Seguridad: Más allá de la dicotomía entre prevención y control                                                                 | 23 |
| <b>Lucia Dammert</b><br><i>Directora del Departamento de Seguridad Ciudadana.<br/>Universidad Latinoamericana de Ciencias Sociales.</i> |    |

|                                                                                                                    |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Introducción a un nuevo enfoque preventivo                                                                         | 45 |
| <b>Pablo Enrique Rodríguez Pérez</b><br><i>Oficial del Cuerpo de la Policía Municipal. Ayuntamiento de Madrid.</i> |    |

|                                                                                                                             |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| La seguridad ciudadana ante los cambios en la organización territorial<br>de las nuevas áreas urbanizadas                   | 55 |
| <b>José Fariña Tojo</b><br><i>Jefe del Departamento de Arquitectura y Urbanismo.<br/>Universidad Politécnica de Madrid.</i> |    |

|                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------|----|
| Las bandas juveniles en España: un nuevo reto para la sociedad española        | 73 |
| <b>Carlos Igual Garrido</b><br><i>Teniente del Cuerpo de la Guardia Civil.</i> |    |

## SEGUNDO PANEL

### CONSIDERACIONES PRÁCTICAS SOBRE EL URBANISMO Y LA INSEGURIDAD 81

Estudio de los barrios preexistentes y emergentes: La trama urbana y su relación con la seguridad. Consideraciones prácticas sobre el urbanismo y la inseguridad 83

**Felipe Javier Hernando Sanz**

*Vicedecano de la Facultad de Geografía e Historia.  
Universidad Complutense de Madrid.*

La fenomenología delictiva urbana y las actuaciones policiales 121

**Juan Andrés Villalgordo**

*Comisario del Cuerpo Nacional de Policía.*

Los mapas de criminalidad 143

**Lorenzo Segato**

*Director del Centro de Investigación y Estudios de Seguridad y Delincuencia. Padua.*

Espacio urbano, delito y prevención 177

**Robert Stephens**

*Jefe de Servicio de Planteamiento del Departamento de Urbanismo. Toronto.*

Emergencias y configuración urbana 217

**Matilde González Ruiz**

*Oficial del Cuerpo de la Policía Municipal. Ayuntamiento de Madrid.*

## TERCER PANEL

### APLICACIONES DE LA TEORÍA DE LA PREVENCIÓN (CPTED) 227

Delincuencia en el nivel local: delincuencia propia y delincuencia proyectada 229

**Esteban Gándara Trueba**

*Comisario del Cuerpo Nacional de Policía.*

El delito y la inseguridad subjetiva desde la arquitectura y el urbanismo 241

**Paul van Soomeren**

*Presidente de E-DOCA.*

La función de las fuerzas de seguridad en la prevención del crimen a través del urbanismo 289

**Oskar de Santos Tapia**

*Oficial del Cuerpo de la Policía Municipal. Ayuntamiento de Madrid.*

Policía, prevención y urbanismo 299

**Nicola Modica**

*Dirección General de Seguridad. Padua.*

|                                                                                               |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Diseño urbano en entornos de convivencia a través del "Certificado Policial de Casas Seguras" | 317 |
| <b>Armando Jongejan</b>                                                                       |     |
| <i>Coordinador del Proyecto Noord-Holland Noor Police. Holanda.</i>                           |     |
| Urbanizaciones cerradas: seguridad y segregación                                              | 381 |
| <b>Liza Zúñiga Collado</b>                                                                    |     |
| <i>Programa de seguridad y Ciudadanía-FLASCO. Chile.</i>                                      |     |
| Espacios públicos y delincuencia: Un abordaje desde el contexto local                         | 405 |
| <b>Felipe Salazar Tobar</b>                                                                   |     |
| <i>Sociólogo. Chile.</i>                                                                      |     |

## CUARTO PANEL

|                                                                                                                                                            |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| CONCLUSIONES                                                                                                                                               | 433 |
| Urbanismo y seguridad. Estrategias públicas desde la normativa                                                                                             | 435 |
| <b>Herbert Siegrist</b>                                                                                                                                    |     |
| <i>Director de la Prevención Criminal. Teniente de la Policía Municipal. Zúrich.</i>                                                                       |     |
| <b>Peter Hochstrasser</b>                                                                                                                                  |     |
| <i>Teniente de la Policía Municipal. Zúrich.</i>                                                                                                           |     |
| Recomendaciones para nuevos desarrollos urbanos seguros. Incorporación del CPTED en nuevos desarrollos urbanos                                             | 461 |
| <b>Macarena Rau</b>                                                                                                                                        |     |
| <i>Presidenta de la ICA para Latinoamérica. Directora de Prevención Situacional de la División de Seguridad Ciudadana. Ministerio del Interior. Chile.</i> |     |
| Anexo                                                                                                                                                      | 483 |





## INTRODUCCIÓN

Hacer cumplir la ley no es suficiente. El modelo que mejor representa la función clásica de la policía, es el que se extiende después de la Segunda Guerra Mundial, que atribuye la máxima de hacer cumplir la ley. Este modelo hoy se manifiesta insuficiente a todas luces, para satisfacer las legítimas aspiraciones de seguridad y de libertad de quienes habitan los barrios de nuestras ciudades.

Por otro lado, el papel de la policía como mantenedora del "orden público", quedó desacreditado en algunos países por la contaminación política a que fue sometido por algunos regímenes autoritarios. Hoy sigue siendo un término ambiguo necesitado de una definición innovadora sobre qué entendemos por orden público.

Algunos hablan de situaciones predelictivas, que es un concepto impreciso, pero que apunta a los rasgos, actitudes y hechos sociales de los que se presume que desembocarán en delito. Lo más destacable de estos hechos predelictivos, es que durante su percepción en la sociedad, se incrementa en los ciudadanos el miedo, el temor, la incertidumbre cuando menos y la incomodidad. Cuando esto sucede, el ciudadano suele reaccionar abandonando los espacios públicos donde tales hechos tienen lugar, con lo que los hechos incívicos acaban adueñándose del espacio, sea un parque, una calle o un barrio. Este síndrome ha sido descrito hace tiempo, de manera reveladora, por Wilson y Kelling (1982). Su trabajo puso de manifiesto cómo el patrullaje a pie de la policía tiene poca incidencia en la lucha contra el crimen, pero tiene mucha sobre la tranquilidad de los ciudadanos. En una investigación realizada en la ciudad de Newark, los ciudadanos manifestaron que su mayor temor al encontrarse en un espacio público es el de ser agredido por un extraño que le ataque inesperada y violentamente, y añaden que tendemos a pasar por alto otra fuente de temores: el miedo a ser molestado por gente indisciplinada... no tienen que ser violentos o delincuentes, sino simplemente personas desaliñadas, revoltosas, mendigas, borrachos, adictos, adolescentes ruidosos, prostitutas, vagabundos, personas mentalmente perturbadas. Ante esta apreciación literal del célebre artículo de las "Ventanas rotas"<sup>1</sup> hemos de reconocer que se verifica constantemente, que un gran número de ciudadanos cambian de acera y no comparecen si pueden evitarlo, dónde están estas personas incomodando, o simplemente dónde están.

Ahora bien, cabe preguntarse quién tiene la misión de velar para que los espacios públicos, sean habitables, en términos de disfrute confiado a todos los ciudadanos. Cabe también preguntarse por la posibilidad legal de que tales hechos puedan ser reconducidos en sociedades tan garantistas como la nuestra. Pero sí tenemos que dar una respuesta, parece que recae sobre la función de la policía de proximidad al ciudadano. Quizás dentro de eso que solemos llamar, sin precisar demasiado, la seguridad ciudadana. De entre los constructos de lo que denominamos inseguridad ciudadana se destaca el de inseguridad subjetiva, que como es sabido, no se presenta parejo con el recuento estadístico de los delitos, considerados conductas tipificadas penalmente. Como es sabido, ello es debido a que

---

<sup>1</sup> Wilson y Kelling: Ventanas rotas. La policía y la seguridad en los barrios (en español 2001)

la inseguridad es un sentimiento surgido más de los hechos que se perciben como amenazantes, que del formalismo jurídico-penal que los califica.

Frente a esta concepción de la seguridad, persisten aún ciertas resistencias. Una de fondo: la que expresó en los años treinta Enrich Frömm, en "El miedo a la libertad", hoy prácticamente olvidada y que nos llevaría a replantearnos si no se trata esencialmente de una manera de evadir la libertad. El problema estaría en las formas sociales, que han configurando a individuos inseguros, aislados y pusilánimes, perdidos ante el universo de la libertad.

En otro nivel, muchos policías entendían que la inseguridad subjetiva, no era un tema que pudiera afectarle a ellos, se trataba más bien de una materia propia de los agentes sociales, de los mediadores o de figuras ajenas a los agentes de policía. La tendencia también de ciertos ciudadanos a considerar que reprimir estas conductas, viene a frenar buena parte de la espontánea expresión de la libertad de grupos cuasi marginales. Lo ideal es eliminar esas disfunciones si se puede encontrar una solución, digamos suasoria o persuasiva, sin utilizar resortes legales prohibicionistas o de fuerza. Poco a poco las cosas han cambiado en estos tres lustros, en nuestro país y en otros muchos lugares.

Aparece así una conclusión generalmente aceptada: que la seguridad, tal como se apetece en estas sociedades, no es el resultado de la actuación de los policías exclusivamente, sino de otras fuerzas, agencias y servicios públicos operantes en la sociedad. Aunque las policías tengan en ello la participación más destacada.

Cuando las policías aceptan que la disolución de la inseguridad subjetiva, también entra en sus competencias, se producen dos consecuencias: una, que tienen que desarrollar actividades nuevas y distintas y otra, que han de entrar en cooperación con diferentes instancias sociales y coordinar con ellas alguna de sus actuaciones. En este enfoque tienen lugar las políticas de seguridad que aplica la llamada prevención situacional.

Hemos de admitir que se trata de un conjunto de estrategias que se unen al trabajo habitual de las policías, pero que atienden prioritariamente a un tipo de criminalidad: la que afecta a la seguridad ciudadana, entendida aquí como la que se dirige a evitar los delitos, las faltas y los sucesos que afectan directa y negativamente a los ciudadanos. Sabido es que los crímenes, si bien son una constante en todas las sociedades, tienen distinta entidad. Por utilizar un lenguaje convenido hablaremos de crimen organizado, terrorismo y tráfico (armas, personas, drogas...) y delincuencia común. Los ciudadanos ponen de manifiesto continuamente, que lo que verdaderamente les preocupa es la delincuencia común y a gran distancia, el crimen organizado.

Así pues, se ha comprobado<sup>2</sup> que la prevalencia en la opinión de los atentados terroristas, es de poca duración y que más que afectar a la inseguridad personal afecta a la inseguridad de la sociedad, del país, o en fin, del Estado. Afecta poco a los ciudadanos, y aunque les genera incertidumbre, piensan que es cosa de seguridad del Estado.

En esta conferencia que aquí introducimos, tratamos solamente de la inseguridad que afecta directamente a los ciudadanos, ya que el alcance de las estrategias que vamos a considerar se limitan al ámbito físico de la ciudad y a los modos de vida urbanos y a la percepción que tienen de sus riesgos. Aceptaremos que hay un tramo en el fenómeno del crimen organizado que se manifiesta en nuestras calles y plazas, pero nuestra preocupación se centra sólo en esta parte del proceso. Pondremos un ejemplo: el tráfico de drogas es, como es sabido, un delito muy complejo que tiene que ver con múltiples factores, pero tiene una plasmación evidente en la calle de las ciudades, en los colegios, en los lugares de recreo, etc..., a esta última parte nos referimos.

Es característico de la sociedad urbana postindustrial construir un sentimiento de seguridad exigentemente burgués, en el que los ciudadanos esperan y demandan a los poderes públicos que le preserven del delito, pero además, que cuiden de mantener su

---

<sup>2</sup> *Demandas de seguridad y victimación*,. Instituto de Estudios de Policía, 1999. Ciencia Policial nº 39

calidad de vida, cuando esta es amenazada por la conducta incívica de sectores de la sociedad que rompen la armonía, el orden, el sosiego y el discurrir confiado por las calles. Los ciudadanos han declinado su autodefensa y también su papel en la restitución del orden perdido, así que los poderes públicos habrán de allegar soluciones a esta demanda. La calidad de vida es un concepto implementado y tal vez insaturable, ya no sólo tienen que ver con los equipamientos o la utilización del tiempo, sino que incluyen a los sentimientos de seguridad y el bienestar en su más amplio sentido, no puede entenderse sin una base de seguridad.

## **El Diseño Urbano como factor de seguridad.**

Traído desde el ámbito de la ecología humana, apareció hace unos veinticinco años la preocupación del marco urbano, en el que se desarrollan las actividades de convivencia, como un factor relevante en la comisión de actos delictivos y de inseguridad. Se observó que ciertas condiciones del diseño son más propicias que otras, ofrecen más facilidades para la comisión del delito, para el desarrollo de actividades incívicas o perturbadoras del orden que terminan siendo predelictivas, o simplemente crean espacios urbanos inseguros o generadores de incertidumbres y así percibidos por los ciudadanos.

Esta concepción de la seguridad, sólo se da en aquellas sociedades en que el nivel de desarrollo y complejidad urbano es grande, donde el concepto de calidad de vida es un valor dominante y el nivel de tolerancia al delito es bajo, es decir, no se está dispuesto a sufrir contrariedades grandes ni medianas. Las grandes son escasas y suelen ocurrirles a otros o al Estado. Nosotros consumimos bienestar. Queremos la seguridad del bienestar.

Tolerancia cero, es una expresión que ha hecho fortuna, porque entre otras cosas conecta con el sentimiento y el deseo de la población respecto de los delincuentes y la delincuencia. Aunque todos somos conscientes que el delito está cosido a las mismas costuras que dan forma a las sociedades de todas las épocas, incluso la Sociología clásica asegura que contribuye a la cohesión social.

Si trascendemos el nivel de los sentimientos ideales, lo que debemos desear es que el delito, dicho de otra manera, el nivel de violencia presente en la sociedad permanezca bajo control en unas cotas soportables por la opinión pública. Y ese nivel no es fijo sino cambiante según un complejo conjunto de circunstancias cuyo resultante en sociedades como la nuestra no es especialmente grave. Hemos comprobado que los delitos más temidos son infrecuentes, de escasa ocurrencia, según confiesan los ciudadanos y, por otro lado, los menos temidos son los más frecuentes y menos lesivos. Mientras no se inviertan los términos, el nivel de tolerancia al delito es asumible y la vida social suficientemente estimable. Realmente esto es lo que ocurre hoy en países como el nuestro, donde la variable más destacada no son los hechos, sino la imagen que de los mismos nos devuelven los medios de comunicación, la forma en que los presentan y el tiempo que permanecen en cartel.

Esta realidad no desmiente dos realidades: el riesgo evidente que se cierne sobre determinadas áreas de las ciudades, cuyos brotes constatamos periódicamente y la degeneración –descontrol social– sobre ciertas formas de vida al margen de lo convencional, deseable por la mayoría. Cuando la vida de los marginales se organiza, surge la confrontación social como una ruptura grave, cuya reconducción demanda medios y procedimientos de fuerza siempre odiosos, aunque necesarios.

Por eso cobran especial relevancia las medidas de prevención novedosas como la que planteamos en esta Conferencia Internacional sobre las formas del urbanismo y la criminalidad. En España este enfoque sobre la prevención de la criminalidad no se ha frecuentado hasta el momento. Parece oportuno, no sólo conocerlo, sino profundizar en él, especialmente desde las corporaciones policiales más próximas al ciudadano como son las policías locales o municipales. En otros países ya se ha hecho con distintas expresiones, según las características culturales, la estructura jurídico-normativa y la costumbre. Los

resultados son esperanzadores, aunque la evaluación, hasta ahora, sea escasa e incompleta. Nos anima sobre todo, el éxito más acreditado en cuanto al bienestar social que produce, pues higieniza la vida de la comunidad y los modos de vida de los individuos al mejorar las condiciones del ambiente entorno.

Partimos de un hecho contrastado: que el ambiente circundante condiciona la seguridad. El ambiente ordenado facilita la vida, tal como al contrario, el desorden la complica o dificulta. Si identificamos los influjos negativos, podremos hacer propuestas para combatirlos y preventivamente para eliminar su presencia, de aquí surgen algunos conceptos básicos de lo que se denomina el CPTED (Crime Prevention Through Environmental Design). Uno de estos conceptos básicos es el de "vigilancia informal" o vigilancia natural sobre el espacio urbano en el que nos encontramos. Ver y ser visto por otros tranquiliza a los ciudadanos e inquieta al delincuente y dificulta la comisión de delitos. Todo cuanto se haga al diseñar los espacios urbanos para eliminar zonas opacas y amplíe los campos visuales estará facilitando la seguridad.

Ahora bien, cuando nos preguntamos quien ha de ejercer ese control necesario es cuando llegamos a la conclusión que es necesario el concurso de distintos y diversos factores, entre otros, los de los ciudadanos, que se convierten así en observadores participantes de todo cuanto acontece en los espacios públicos.

Al contrario que los insectos, los delincuentes tienen horror a la luz, a ser vistos, necesitan de la ocultación para hacer su tarea, por eso buscan el espacio adecuado a su propósito. La luz es su enemiga.

La posibilidad de ocultarse y la ocasión del disimulo y el anonimato, favorecen la comisión del delito. La personalización y la identificación, son enemigas del delincuente.

La suciedad, las paredes con grafitis, el asfalto roto y la incuria del mobiliario urbano, demuestran que aquí no hay nadie que controle la calle. El abandono y el descontrol produce temor y es propicio a la delincuencia.

Así pues, quienes propugnan un orden urbano que genere seguridad, proponen calles, barrios, plazas, parques...etc, iluminados, donde los vecinos son identificables e impera el orden y el control en el medio ambiente. Sobre estas reflexiones se levanta una nueva corriente para conseguir más seguridad ciudadana que viene a sumarse a las orientaciones clásicas del trabajo de la policía.

La Conferencia pretende presentar el panorama actual del CPTED con la aportación de los más destacados especialistas en la materia y el Observatorio de la Seguridad del Ayuntamiento de Madrid tiene especial satisfacción al haberlos reunido con este motivo en la *Conferencia Internacional sobre Ciudades, Urbanismo y Seguridad*, que tendrá lugar en Madrid, del 22 al 25 de enero de 2007.

Manuel Correa Gamero  
Director del Observatorio de la Seguridad

## **CONFERENCIA INAUGURAL** ***"Ciudades, Urbanismo y Seguridad"***

**Pedro Calvo Poch**

**Concejal del Área de Gobierno de Seguridad y**

**Servicios a la Comunidad**

Ayuntamiento de Madrid

**Señoras, Señores:**

Quiero, antes que nada, darles a Uds. la bienvenida a Madrid y a esta Conferencia, que afronta desde una visión singular el problema de la seguridad en relación con las formas del urbanismo. Todos Uds. tienen una idea bastante aproximada de que esta magnífica ciudad se ha construido por acumulación en el tiempo, y sus distintas configuraciones conviven sin grandes dificultades: barrios casi medievales, plazas recoletas donde la vida parece haberse detenido en castizos cuadros costumbristas, zonas modernas impulsoras de dinámicas actividades financieras y emprendedoras, parques, avenidas, urbanizaciones en permanente e imparable desarrollo, todos forman hoy la más moderna y próspera ciudad española y una de las primeras de Europa.

Todo ello no culmina en una autocomplaciente consideración de quienes nos esforzamos en el trabajo del gobierno de la Ciudad, sino que nos estimula la búsqueda de una mejora continua, especialmente para quienes nos ocupamos en su seguridad.

La seguridad ciudadana es el aspecto de la seguridad que más influye en la determinación de la calidad de vida. Por eso las sociedades postindustriales, complejas, tienen que esforzarse en promover un espacio urbano seguro no sólo por la prevención de los sucesos sino por las certidumbres de la vida cotidiana, es decir, por la ausencia de incertidumbres, por la confianza en el entorno en el que se desarrollan nuestras actividades ciudadanas. Sin olvidar la orientación más directa de la seguridad que es la de restringir las amenazas reales, la persecución del delincuente y de la actividad delictiva, y lo que es hoy más novedoso, la actuación sobre el medio urbano cuando sus condiciones intrínsecas, diseño, estado de conservación, alumbrado o cualquiera otra favorecen la inseguridad, propician la delincuencia y plantean dificultades para el trabajo de las fuerzas del orden.

El tema que se aborda en esta Conferencia es el de la seguridad como factor de calidad y formas de vida relacionadas con el diseño urbano.

Como responsable directo de la gestión de la seguridad de la villa de Madrid, hoy me cabe el honor de inaugurar esta conferencia internacional que tiene como principal objetivo sentar las bases para incorporar el urbanismo a la mejora del servicio de seguridad que se presta a los ciudadanos de Madrid.

Estos ciudadanos se merecen el mejor servicio y los responsables de la gestión del Ayuntamiento de Madrid tenemos el compromiso de proporcionárselo dentro de los parámetros más exigentes de calidad. Nuestro horizonte es la excelencia en la prestación de éste y de otros servicios.

No hay que olvidar que los ciudadanos tienen entre sus principales demandas la seguridad ciudadana y que por otro lado los "gurús" de la materia consideran que la seguridad ciudadana constituye uno de los pilares básicos de la calidad de vida, como ya he mencionado.

El urbanismo, entendido como el entorno vital en el que interactúan los habitantes de la ciudad, tiene en sí mismo un peso importante en la calidad de vida de los ciudadanos; pero a nadie se le escapa que además influye y determina la evolución del resto de los componentes de la calidad de vida. La salud, el abastecimiento, la educación, la cultura, la movilidad, el ocio, otros muchos elementos, y por supuesto la seguridad pueden facilitarse, o por el contrario dificultar o impedirse, en función de cómo estén diseñados y desarrollados los barrios, las calles, los aparcamientos, los jardines... etc y los modos de vida que tales elementos estáticos permitan.

Volviendo hacia atrás en el pasado, vemos que la ciudad, la urbe, tiene su momento clave de desarrollo en la partida masiva de la población rural a las ciudades buscando las oportunidades que ofrecía el desarrollo industrial. Esta marcha se hizo de forma descontrolada y aún hoy, superada -si me permiten- la propia era postindustrial y en plena era de la globalización, seguimos sufriendo las consecuencias de aquel urbanismo descontrolado.

La ONU prevé que en este año de 2007 se incline la balanza, y así, por primera vez en la historia de la humanidad, la proporción de personas que viven en las ciudades sea mayoritaria frente a las que lo hacen en el ámbito rural. Estos cambios cuantitativos y cualitativos, por fuerza, tienen que hacer cambiar la visión del mundo, en el nuestro la mayoría de las personas viven ya en un medio urbano complejo y organizado sistemáticamente.

Así llegamos al punto en el que debemos preguntarnos qué y cómo ha de cambiar el sistema de seguridad. Hemos entrado en una nueva etapa que se va a caracterizar porque los conceptos de seguridad y las responsabilidades en la materia han de contemplarse desde una perspectiva de anticipación. Debemos ser proactivos y estar preparados de antemano para este cambio. Esta vez no vamos a esperar a ver que pasa y luego actuar en consecuencia. Esta vez vamos a ser agentes del cambio y vamos a dar las respuestas adecuadas a los nuevos desafíos.

El papel tradicional de la policía en general, y de la policía local en particular, está cambiando. Ya no se trata solamente de hacerse cargo de detener al delincuente y de recibir las denuncias de las víctimas. La prevención, disuadiendo al delincuente... la mediación en ciertos conflictos entre los vecinos, el aumento de la sensación de seguridad de los ciudadanos y la atención a las víctimas, van a ser los grandes retos a los que nos vamos a enfrentar. Y de nuevo no debemos olvidar que esta sensación de seguridad es uno de los principales ingredientes de esa calidad de vida que nos demandan nuestros conciudadanos.

Por otro lado, los ciudadanos cada vez más quieren una administración cercana y centrada en los problemas de su vida diaria. Aunque no ocurre con todas, es la administración local la que mejor puede proporcionar los correspondientes servicios para la mayoría de estas necesidades. Y la seguridad ciudadana, sin lugar a dudas, es uno de los máximos exponentes.

Para conseguir el objetivo de una seguridad cercana al ciudadano y orientada a la mejora de calidad de vida del mismo se están empleando todos los medios a nuestro alcance. Hoy queremos incorporar otra metodología más -basada en el diseño ambiental- cuyo exponente más extendido es el sistema CPTED (Crime Prevention Through Environmental Design). Este sistema implica la sinergia de los responsables estatales y locales de la seguridad, de los servicios públicos implicados en las políticas sociales, de la

arquitectura y de todos aquellos otros que tengan competencias en cualquier aspecto relacionado con la convivencia ciudadana.

Llevamos algún tiempo considerando las distintas corrientes que confluyen en el estudio de las correlaciones entre el diseño urbano y la generación de las causas que producen inseguridad. Hoy ha llegado el momento, en esta Conferencia de sistematizar metódicamente estas corrientes y poner en marcha en nuestro ámbito, en Madrid, este novedoso enfoque preventivo de la seguridad, sin por ello cejar en ningunas de las estrategias que ya se vienen aplicando.

Pero no se trata sólo de determinar un enfoque teórico del problema, sino que paralelamente ya estamos aplicando en un grupo de trabajo "ad hoc", la operativa para facilitar nuevas herramientas de detección y diagnóstico orientadas fundamentalmente al trabajo policial, pero que van más allá de su campo específico implicando a sectores como la acción social asistencial, la educación, el tiempo libre y a todos aquellos sectores que afectan a la producción de pequeño y medio delito que tanto pervierte la convivencia ciudadana. Este sistema, en el que concurren las nuevas tecnologías proporcionando información instantánea de cuanto afecta a la seguridad, nos permitirá en un plazo medio, establecer predicciones de sucesos, faltas, delitos y amenazas.

En esta materia se han hecho ya muchas cosas en otros países... y también en España. Ahora es el momento de sistematizarlas, de hacerlas operativas y de adaptarlas a la realidad española -particularmente a la realidad de Madrid-Para ello contamos con la incorporación de la Universidad a la reflexión práctica en la materia, con la experiencia de profesionales de otros países, con la aportación de nuestros expertos de la Policía Municipal de Madrid, con colaboración de otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado Español y con las aportaciones de otros servicios del Ayuntamiento de Madrid y con las valiosas aportaciones que, sin duda, se realizarán en esta Conferencia.

Comenzamos hoy con cuatro intensas jornadas para iniciar el trabajo. Trabajo que no termina el día 25. Antes bien, este día será la señal de partida para incorporar las conclusiones aquí obtenidas a nuestro quehacer diario.

Quiero darles las gracias por su participación en esta conferencia y animarles a que contribuyan con sus conocimientos y con sus reflexiones, a que abran sus mentes a la génesis de nuevas ideas... a que hagan sus aportaciones para que el apasionante oficio de "dar seguridad a los demás" sea cada vez más técnico, más humano, más eficiente y más profesional.

Los ciudadanos de Madrid se lo agradecerán.

Muchas gracias.

Madrid, 22 de enero de 2007

Calidad de vida; seguridad; diseño urbano; cambio.





## **INTERNATIONAL CONFERENCE ON** ***"Cities, Urbanism and Security"***

**Pedro Calvo Poch**

**City Councilor of the Municipality Department  
of Security and Community Services**

Madrid

**Ladies and Gentlemen,**

First of all, I would like to welcome you to Madrid and to this Conference that deals from a singular perspective with security in relation to different types of urbanism. You all have a quite real idea of the construction of this wonderful city that has been built by accumulation through the time and its different configurations coexist without great difficulties: almost medieval neighborhoods, quiet squares where life seems to have stopped offering a description of local customs and manners typical of Madrid, modern areas where dynamic financial and promoting activities take place, parks, avenues, permanently developing housing estates, all of them form the most modern and prosper Spanish city and one of the most important of Europe..

What I have just mentioned is not a self-satisfaction consideration for us that make an effort in the task of governing the City, but all the contrary. This stimulates us to try a continuous improvement, especially those that work in the security ambit.

Public security is the part of the security that has the most relevant influence on the quality of life. That is the reason why complex postindustrialised societies have to make an effort for promoting a secure urban space, not only for prevention but for the certainty of daily life, that is to say, the lack of uncertainties, the confidence in the environment where our urban activities take place. We should not forget the most direct orientation of the security, this is, to restrict the real threats, the arrest of criminals and, what is completely new, the action in the urban space where its intrinsic characteristics, design, preservation, lighting or others facilitate insecurity, criminality and make the work of the security forces more difficult.

The security as a factor to assess the quality and ways of living related to urban design is the main subject of this Conference.

I, as a person responsible for the management of the security of the municipality of Madrid, have the honour of opening this international conference whose main target is to set the bases in order to include the urbanism into the improvement of the security service given to the citizens of Madrid.

These citizens deserve the best service and the persons in charge of the management of the municipality of Madrid have the commitment of giving it to them according to the highest quality parameters. Our target is the excellence of this and other services we offer.

We must have in mind that the citizens have public security as one of their main concerns and, on the other hand, the "gurus" of this matter consider that public security is one of the basic pillars of quality of life, as I said before.

Urbanism, as a vital environment where citizens coexist, has a relevant role in citizens quality of life, but we all know that apart from that has an influence and determine the evolution of other components of the quality of life. Health, supply, education, culture, mobility, leisure, many other aspects, and, of course, security can be facilitated or, on the contrary, hindered or obstructed, depending on how neighborhoods, streets, parking, gardens are designed and developed and the ways of living inherent to these static aspects.

Going back to past times, we can see that the city, the metropolis, has as a essential time of its development the massive departure of rural inhabitants to the city looking for the opportunities that the industrial development offered them. This departure was made in an uncontrolled way and even today, that we have overcome the postindustrial age, if you let me say this, and we are in the globalization era, we continue suffering the consequences of that uncontrolled urbanism.

UN anticipate that during 2007 the balance will be tipped and, for the first time in the history of the humanity, the proportion of persons that live in the city will be bigger in relation to those who live in the rural ambit. These quantitative and qualitative changes will definitely alter the situation of the world. In our environment most people live in complex and systematically organized urban areas.

Now we are at the moment when we should wonder what and how the security system should change. We have begun a new stage that will be characterized by security concepts and the responsibility related to this matter should be considered from an anticipation approach. We must be proactive and be ready in advance for this change. This time we are not going to wait to see what can happen and later to act consequently. This time we are going to be agents for the change and give appropriate responses to new challenges.

The traditional role of police forces in general, and especially local police forces, is changing. It is not only to arrest offenders and process the reports of victims. Prevention to deter offenders... mediation in conflicts among neighbors, increase the feeling of security of citizens and victims care will be the great challenges we will face. And again we should not forget that this feeling of security is one of the main components of that mentioned quality of life citizens demand.

On the other hand, citizens demand more and more a public administration close and focused on their everyday life problems. Although not always, local administration can best offer the suitable services for the most part of these necessities. And public security, undoubtedly, is one of the maximum exponents.

In order to achieve the aim of a security close to the citizen and oriented to the improvement of his/her quality of life we will use all the means available. Presently we would like to introduce you another approach –more based on environmental design – by using the CPTED (Crime Prevention Through Environmental Design) approach. This methodology involves the synergy of the State and local persons responsible for the security, the public services involved in social policies, architects and those who are related to any other matter involving urban life.

We have been considering for some time the different approaches about the relation between urban design and the causes of insecurity. Today is the day that we in this conference are going to try to systematize these approaches and set about this new

preventive security approach in our ambit, Madrid. But we will not reject any of the strategies presently used.

Nevertheless, to state a theoretical approach of this problem is not the only concern. At the same time, this strategy is being used by a group working "ad hoc". It is an operational method to facilitate the detection and diagnosis tools oriented mainly to police work, but that goes beyond their specific ambit involving sectors such as social security services, education, leisure and those sectors where petty crimes are generated and alter social coexistence. This system, that through new technologies provide instantaneous information in relation to security related matters, will allow us in the medium term to make predictions of incidents, offences, crimes and threats.

Other states have already worked hard about this subject... and so has Spain. Now it is the time to systematize them, put them into practice and adapt them to the Spanish situation –especially the reality of Madrid. For this, we can count on the involvement of the University in the practical reflection on this matter, the experts of other countries, our experts of the Local Police of Madrid, other State Security Corps and Forces contributions and other services of the municipality of Madrid and, of course, the valuable contributions you will sure make in this Conference.

We begin today four intensive days to initiate the work. Anyway, this work does not finish January 25. On the contrary, this day will be the starting point to incorporate the outcome of this conference to our daily work

Thank you for your participation in this conference and I would like to encourage you to contribute with your experience and reflections, and to open your minds to the genesis of new ideas...and please make your appreciated contributions in order to this fascinating work of "giving security to other persons" can be more and more technical, human, efficient and professional.

The citizens of Madrid will appreciate your work.

Thank you very much.

Madrid January 22 2007

Quality of life; security; urban design; change.



**PRESENTACIÓN DE UN NUEVO  
ENFOQUE PREVENTIVO**

**INTRODUCING A NEW PREVENTIVE  
APPROACH**



## CIUDAD Y SEGURIDAD: MÁS ALLÁ DE LA DICOTOMÍA ENTRE PREVENCIÓN Y CONTROL

---

***Revisa la relación entre ciudad y seguridad y plantea la necesidad de diseñar políticas que superen la dicotomía prevención/control.***

---

La violencia y la delincuencia tienen impactos sustanciales en la construcción de la ciudadanía y en la consolidación de esquemas inclusivos o excluyentes de la vida urbana.

Pese a su impacto e importancia, la violencia, es uno de los problemas sociales menos entendidos. De esta forma, se tiende a confundir conflicto con violencia, violencia con criminalidad y criminalidad con sensación de inseguridad. Esta falta de claridad en la utilización de los términos origina serias consecuencias en el análisis social y tiene implicaciones relevantes en la formulación e implementación de las políticas públicas.

Actualmente, la única alternativa real de enfrentarse a esa violencia y criminalidad es hacerlo desde una perspectiva conjunta que incluya medidas de control y de prevención. Dentro la prevención, la denominada situacional se presenta como un paradigma innovador por el papel fundamental que el diseño urbano juega en la prevención del delito.

Las iniciativas centradas en el control y la represión ponen énfasis en las acciones del sistema de justicia criminal que permiten detectar al individuo que ha cometido un delito y utilizar los mecanismos legales para establecer su responsabilidad penal. Por otro lado, las centradas en la prevención actúan sobre los factores que potencialmente podrían incitar a los individuos a utilizar la violencia o a cometer delitos. Estas últimas involucran a nuevos actores y crean nuevos escenarios de acción.

Desde esta perspectiva bipolar, se busca "gobernar la violencia" desde el diseño de políticas sociales, culturales, urbanas y de control, así como, desde los gobiernos nacionales, locales, instituciones policiales, organismos no gubernamentales y entidades académicas de seguridad ciudadana, para minimizar las probabilidades de ocurrencia del fenómeno.

Aplicando una enfoque epidemiológico a la respuesta bipolar a la violencia nos encontramos con tres niveles de intervención:

**Primaria.** Involucra estrategias dirigidas a la población en general. Actúan sobre contextos sociales y situacionales para evitar que favorezcan a la delincuencia a la vez que genera condiciones propicias para comportamientos legales y pacíficos.

**Secundaria.** Se focaliza en la identificación de potenciales victimizadores. Busca intervenir en ellos para evitar la comisión de delitos, lo cual implica la presencia de mecanismos que permitan "corregir" o "rectificar" personas y/o situaciones problemáticas.

**Terciaria.** Relacionada con victimarios. Depende de accionar el sistema de justicia criminal para limitar que estas personas reiteren su conducta. Se emplean medidas de disuasión (vigilancia policial), represión (encarcelamiento) o rehabilitación.

La intervención se puede agrupar en dos bloques de iniciativas:

- Iniciativas según el público objetivo: víctima, victimario y comunidad.
- Iniciativas según su objetivo. Se incluyen la prevención social, la comunitaria y la situacional.

Esta última, la situacional, se está utilizando con éxito en los espacios públicos. Reposa sobre la idea de la "racionalidad del delito": el menor esfuerzo, el menor riesgo y el mayor beneficio. Por ello se le "indica" al posible infractor que su proyecto es muy difícil, muy arriesgado o poco rentable.

Ahora bien, el éxito de la prevención situacional depende de que los potenciales ofensores sean efectivamente afectados por las intervenciones sobre la situación y el ambiente.

Una característica común de este tipo de iniciativas es el rol del espacio público como lugar donde concurren los hechos violentos o delictuales y las iniciativas preventivas.

Algunos ejemplos de iniciativas preventivas situacionales en América Latina están vinculados al patrullaje preventivo, las cámaras de vigilancia, la recuperación de espacios de recreación y a la iluminación.

Pese a estas y otras iniciativas preventivas, América Latina se enfrenta a una serie de desafíos relacionados con la financiación, la sostenibilidad política, la reforma policial y judicial, la integración, la coordinación interinstitucional, la ampliación del papel ciudadano, la minimización del discurso ciudadano autoritario, la evaluación, el monitoreo local y el intercambio de experiencias.

Seguridad; prevención y control; prevención situacional.



## BEYOND THE DICHOTOMY BETWEEN PREVENTION AND CONTROL

---

*The author of this study reviews the relation between city and security and suggests the necessity of designing policies that go beyond the dichotomy prevention/control.*

---

Violence and criminality have substantial impacts on the creation of the society and the consolidation of inclusive or exclusive schemes of urban life.

Apart from its impact and importance, violence is one of the social problems less known. Thus, we tend to confuse conflict and violence, violence and criminality, and criminality and insecurity feelings. This lack of accuracy in the use of these words causes serious consequences in social analysis and have relevant implications for the development and implementation of public policies.

Nowadays, the only real alternative to face violence and criminality is to do it from a joint approach that includes control and prevention measures. Related to prevention, the so called situational prevention is presented as an innovative paradigm due to the essential role urban design has in relation to crime prevention.

The initiatives based on control and repression focus on those actions of the criminal justice system detecting the subject that has committed a crime and using legal mechanisms to state his/her criminal responsibility. Apart from that, those prevention approaches act on the factors that could urge those subjects to use violence or commit crimes. New actors are involved in these approaches and create new action scenarios.

From this bipolar approach, it is tried "to govern violence" from social, cultural, urban and control policies design, and also from national, local governments, police institutions, non-governmental organizations and public security academic entities in order to minimize the chances of these events happening.

By using an epidemic approach for the bipolar response to violence, we face three intervention levels:

Primary. It involves some strategies addressed to population in general, that act on social and situational environments in order to avoid the facilitation of criminality, and creates proper conditions for legal and pacific behaviors.

Secondary. It focuses on potential victimizers identification, trying to influence them in order to avoid crime commission. This implies the presence of mechanisms to "correct" or "rectify" individuals and/or problematic situations.

Tertiary. It is related to victimizers and, therefore, it depends on putting into force the criminal justice system to avoid these persons repeating their behaviors by using deterrent measures (police surveillance), repression (imprisonment) or rehabilitation.

Intervention can be grouped into two kinds of initiatives:

- Initiatives according to target public: victims, victimizers and community.
- Initiatives according to their target. Social, community and situational prevention is considered.

Situational prevention is being used successfully in public areas. It is based on the idea of "rationality of crime": less effort, less risk and the biggest benefit in the shortest term, warning the potential offender of the difficulty of its project, or this is very risky or little profitable.

Nevertheless, the success of situational prevention depends on the potential offenders being really affected by the participation in the situation and the environment, in order they see it difficult, and feel the risk and/or consider the benefit of committing the crime.

Hence, potential offenders are not the only target of these approaches but some initiatives related to primary, secondary and tertiary prevention could be generated; the primary prevention would be addressed to the public in general; the secondary prevention to social groups that could be potential offenders or commit violent acts and the tertiary prevention to those that committed some crimes before.

A common characteristic of this kind of initiatives is the role of public areas as places both where violent acts or crimes happen and preventive measures are implemented.

Some examples of situational preventive measures in Latin America are related to: preventive patrols, CCTV, creation of leisure areas and lightning.

Apart from these and other preventive initiatives, Latin America faces some challenges related to funds, political sustainability, police and judicial reform, integral approaches, coordination between different institutions, more involvement of citizens, less authoritarianism, assessment, local monitoring and experiences and information exchange.

Security; prevention and control; situational prevention.

# **CIUDAD Y SEGURIDAD: MÁS ALLÁ DE LA DICOTOMÍA ENTRE PREVENCIÓN Y CONTROL**

**Lucia Dammert**

**Directora del Departamento de Seguridad Ciudadana.  
Universidad Latinoamericana de Ciencias Sociales**

## **INTRODUCCIÓN**

La ciudad es escenario clave del desarrollo de la violencia y la delincuencia. La vida cotidiana en las principales ciudades del mundo nos enfrenta con procesos de estigmatización, segregación y fragmentación que de forma objetiva y simbólica impactan en la forma como nos vinculamos. Por ende la violencia y delincuencia tienen impactos sustanciales en la construcción de ciudadanía así como en la consolidación de esquemas inclusivos o excluyentes de vida urbana. El objetivo de este artículo es definir la necesidad de un paradigma innovador para enfrentar estas problemáticas de forma efectiva y eficiente. La complejidad de la problemática generó una inicial dicotomía entre las iniciativas de control y las de prevención del delito. Las primeras consideradas como más efectivas para la disminución de la problemática criminal y además con claro impacto sobre la opinión pública. Mientras que la prevención era vista con cierto escepticismo por lo largo del plazo necesario para evidenciar resultados y además por la percepción social que de alguna forma se apoya a la delincuencia.

Esta visión dicotómica ya ha sido superada. En la actualidad es cada vez más evidente que la única alternativa real de enfrentar la violencia y la criminalidad es mediante una perspectiva conjunta que incluya medidas de control y de prevención de la delincuencia. Lo anterior es un acuerdo aún no implementado. En la mayoría de los países los niveles de inversión pública son muy superiores para el control, especialmente en el aumento de la dotación policial y de la infraestructura carcelaria. Mientras que la inversión en programas o iniciativas de prevención es aún limitada y en muchos países casi inexistente.

De esta manera el presente documento presenta una breve revisión sobre la relación entre ciudad y seguridad, con especial énfasis en la necesidad de un diseño de política que permita superar la aparente dicotomía entre prevención y control. Especial atención se presta a la importancia e impacto de la prevención situacional ya que el reconocimiento que el diseño urbano tiene un rol que jugar en la prevención del delito es sin duda uno de los elementos centrales de un paradigma innovador de disminución de la violencia y la delincuencia. En este objetivo, el artículo se divide en tres secciones: la primera presenta una primera reflexión sobre la compleja relación entre ciudad y seguridad. Si bien esta sección tiene una vinculación específica con la realidad latinoamericana, no es totalmente diferente lo que se aprecia en otros contextos donde los problemas pueden estar vinculados con situaciones de convivencia (en el caso europeo) o de altos niveles de exclusión y

segregación (en el contexto norteamericano) pero sus expresiones cotidianas son similares. Seguidamente se presenta una reflexión conceptual sobre la relación entre el control y la prevención; así como las implicancias de políticas efectivas de disminución de la violencia y la criminalidad urbana. Los aportes conceptuales son necesarios para poder entender los pilares que fundamentan las diversas iniciativas en marcha en la mayoría de las ciudades del mundo. Situación que, sin duda, permitirá analizar las alternativas de política pública desde un horizonte conceptual más claro donde se vislumbren las posiciones sobre las causas y consecuencias de la violencia y la criminalidad.

La tercera sección se concentra en la prevención situacional como iniciativa de política especialmente importante en el espacio público lugar privilegiado de la vida ciudadana. La relevancia de este tipo de prevención recae en la posibilidad de realizar iniciativas por parte de los gobiernos locales, estatales y nacionales de mediano y corto plazo con impacto sobre la delincuencia y la percepción de inseguridad. Si bien estas iniciativas son de reciente implementación, esta sección presenta algunas realizadas en América Latina como un ejemplo del tipo de intervención eficaz para prevenir y controlar el delito en el espacio público. Finalmente, el artículo concluye con desafíos para el desarrollo de un marco innovador en la prevención y el control de la violencia y la delincuencia. En este sentido, más que un listado de tareas a realizar o buenas prácticas para copiar se problematiza la perspectiva de análisis y definir algunos lineamientos básicos que permitan definir iniciativas locales específicas para cada contexto.

## **CIUDAD Y SEGURIDAD**

Los problemas de violencia y los hechos de delincuencia que atemorizan a la mayoría de la población se vinculan casi directamente con la vida urbana. Lo que preocupa no es cualquier tipo de violencia o criminalidad sino principalmente aquella de tipo urbana, especialmente la que se presenta en las ciudades capitales. Paradojalmente si bien la violencia es uno de los problemas sociales más importantes, es también de los menos entendidos. Tal vez uno de los motivos de dicha situación se basa en el hecho que la comprensión sobre la misma se genera a través de los medios de comunicación masiva que pueden formar una imagen distorsionada de la realidad (Barbero, 2003). Así como por la permanente politización de la temática que conlleva a un debate donde se discuten posiciones políticas antes que verdaderas estrategias para prevenir y controlarla.

La violencia es un fenómeno complejo que cubre una variedad de tipos y categorías que tornan imposible la formulación de una teoría que explique todas sus formas. Es necesario explicitar el vaciamiento de contenido de las principales categorías relacionadas a esta problemáticas; es decir, la existencia de enfoques diversos y especializados sobre la violencia ha generado un manejo inadecuado de estas categorías. De esta forma, se tiende a confundir conflicto con violencia, violencia con criminalidad y criminalidad con sensación de inseguridad. Esta falta de claridad en la utilización de los términos origina serias consecuencias en el análisis social y tiene implicancias relevantes en la formulación e implementación de políticas públicas.

Así, el análisis de la violencia requiere analizar las ciudades como un campo de relaciones y conflicto social permanente debido a la diversidad de personas e intereses que la habitan (Carrión, 1998). Así entendido, es importante resaltar que el conflicto es consustancial con la ciudad y por ende proponer la desaparición del conflicto sólo puede basarse en una imposición autoritaria de una única mirada e interpretación de la realidad. Por ende, si bien la ciudad es un territorio donde se potencian los conflictos, esto no implica que sea también un territorio donde la violencia deba reproducirse ya que los conflictos no siempre tienen como consecuencia respuestas violentas. Si se parte de una definición de violencia como el "uso, o amenaza de uso, de la fuerza física o psicológica con intención de hacer daño de manera recurrente o como forma de resolver conflictos" (Arriagada, 1999), nos encontramos frente a una multiplicidad de violencias que pueden agruparse de acuerdo a diversos factores entre los que se destaca el espacio geográfico

donde se realizan (Búvinic y Morrison, 1999). Esta última caracterización se torna central en América Latina, continente con un alto grado de urbanización y un incremento explosivo de la violencia en prácticamente todas sus dimensiones. El evidente deterioro de las condiciones de vida de una proporción importante de sus habitantes y el crecimiento sostenido de las tasas de criminalidad son factores que han colocado a la problemática de la violencia urbana en el centro de la discusión política.

La complejidad del tema y sus diversas dimensiones ha dificultado el desarrollo de diagnósticos y análisis que permitan una mirada integral sobre el horizonte de problemas existentes. Sin embargo, se pueden resaltar algunas características en América Latina: la delincuencia es un fenómeno nuevo desde el punto de vista de su magnitud; se ha diversificado al incluir nuevas modalidades como el narcotráfico, el secuestro callejero y el pandillaje; incluye la emergencia de nuevos actores que superan la delincuencia común, como los sicarios en Colombia; y penetra todos los dominios de la vida urbana. Este sentimiento generalizado de inseguridad trae consigo consecuencias urbanas como cambios en el crecimiento fragmentado de las ciudades, las formas de interacción social, el uso de los espacios públicos y la utilización de seguridad privada. De esta forma, las ciudades de América Latina se caracterizan por la pérdida de espacios públicos y cívicos, el desarrollo de comportamiento social individualista, la angustia, la marginación, el temor y la generalización de la urbanización privada (encerrada) que profundiza la segregación social y espacial (Caldeira, 2000). Así, la ciudad pierde su capacidad socializadora y tiene el potencial de convertirse en un campo de batalla entre dos grupos marginados y encerrados.

Si bien es innegable la relación entre violencia y ciudad, la misma no puede ser definida con claridad. Es evidente un círculo vicioso donde los procesos de desarrollo urbano se ven afectados por la presencia de la violencia y viceversa, así se puede concluir que una de las principales características de la problemática criminal es su “urbanización”, es decir se presenta con mayor claridad en ciudades grandes y medianas de la región. Las principales ciudades de la región experimentan índices críticos en la última década, periodo en el cual la región se convirtió en la segunda más violenta del mundo. Este análisis comparado muestra que América Latina y el Caribe, en 1990, alcanzó una tasa de homicidios regional del 22,9 por 100 mil habitantes, es decir más del doble del promedio mundial de 10,7 (Búvinic y Morrison, 1999).

La vida en la ciudad se ve enfrentada al temor que experimenta la población frente a la delincuencia, pero también frente a aquellas situaciones que se consideran “peligrosas”. Cabe destacar que lo peligroso es definido a partir de ciertos umbrales y elementos culturales propios de cada país y ciudad, por lo que en algunos contextos la presencia de graffiti, la carencia de iluminación, e incluso la utilización del espacio público por parte de grupos de inmigrantes o las llamadas “tribus urbanas” son elementos que pueden disparar la sensación de inseguridad sin necesariamente estar ligados a la presencia de delincuencia.

Esta situación pone énfasis en la necesidad de avanzar en paradigmas innovadores que enfrenten la violencia y la delincuencia de forma innovadora. Uniendo perspectivas que por mucho tiempo fueron consideradas incluso antagónicas, como se podrá ver en la sección siguiente.

## **EL FALSO DILEMA ENTRE CONTROL Y PREVENCIÓN**

La criminalidad ha sido abordada tradicionalmente con políticas de control y represión. Sin embargo, a partir de los años 80 aparece la prevención como respuesta al crimen en países como Canadá, EEUU, Francia e Inglaterra (Sozzo, 2000). Esto generó un incremento de los debates académicos, así como cambios en la formulación de políticas públicas de prevención que han crecido en la última década (Crawford, 2000). Sin embargo, es evidente que a pesar del desarrollo de la prevención como alternativa, en América Latina, las políticas de control son aún las dominantes. En general los discursos políticos presentan la prevención y el control como posiciones opuestas, la primera caracterizada por el *garantismo* y la búsqueda de soluciones a la marginación, la pobreza y la desigualdad económica; y la segunda, llamada de *mano dura*, caracterizada por mayores poderes para la policía, mejor armamento y

construcción de cárceles. Si bien esta dicotomía aparece en la mayoría de debates públicos, representa sin lugar a dudas una simplificación de las formas de intervención en política pública. En otras palabras, las políticas implementadas en la mayoría de los países de la región muestran una mezcla de ambos paradigmas, situación que nos permite también ratificar la necesidad de medidas de control en ciertos casos donde la intervención preventiva es claramente insuficiente.

A pesar de lo anterior es necesario destacar que violencia y criminalidad son fenómenos sociales complejos que no pueden ser enfrentados con una sola estrategia de política pública, sino que requieren de un diseño que incluya iniciativas dirigidas a los diversos factores causales. Al hablar de factores vinculados al aumento de la violencia y la criminalidad encontramos enfoques que hacen hincapié en la importancia de alguno de ellos, pero que reconocen la necesidad de una estrategia combinada para lograr efectos tangibles y sostenibles en el tiempo.

Las iniciativas centradas en el control y la represión ponen énfasis en las acciones del sistema de justicia criminal que permiten detectar al individuo que ha cometido un delito y utilizar los mecanismos legales para establecer su responsabilidad penal. En líneas generales, las instituciones encargadas del control son la policía y el sistema judicial. La primera cuenta con facultades para utilizar la fuerza del Estado como una de sus herramientas principales en el control de la criminalidad (Skolnick, 1966), situando a la sociedad democrática ante el dilema del potencial uso de la fuerza traducido en violaciones de los derechos humanos. A su vez, el sistema judicial es el encargado de establecer las responsabilidades penales de los imputados de algún delito y de imponer las sanciones correspondientes. Paradojalmente, la justicia en la actualidad aparece desprovista de legitimidad social en la mayor parte de la región y en el imaginario ciudadano se ha instalado la sensación de que ella no es igual para todos y de que los delincuentes no son castigados.

Las políticas de control abarcan un abanico de iniciativas que van desde el mejoramiento del servicio policial mediante el patrullaje aleatorio y una mayor rapidez de reacción ante los llamados del público, hasta propuestas legislativas de endurecimiento de las sanciones para los victimarios o que buscan restringir los beneficios para la población carcelaria. Cada una de ellas tiene por objetivo disminuir la criminalidad mediante la detección, disuasión e incapacitación de los victimarios, y enfatizan la capacidad del Estado para disminuir estos problemas. Por otro lado, existen políticas de carácter preventivo orientadas a actuar sobre los factores que potencialmente podrían incitar a los individuos a utilizar la violencia o a cometer delitos. En esa tarea dichas políticas involucran a nuevos actores y crean nuevos escenarios de acción, lo que involucra una serie de aristas y dimensiones que serán analizadas a continuación. Sin embargo, no es nuestro propósito establecer que estos enfoques (control y prevención) sean dicotómicos sino que pueden actuar de manera complementaria. Por tanto, la prevención se puede identificar no necesariamente por las soluciones que implican sino por los efectos que tienen en conductas futuras (Sherman, 1998).

La prevención de la violencia y la criminalidad no es un concepto unívoco o restringido a una sola interpretación, por lo que debe ser entendido desde diversos acercamientos teóricos que conlleven a la definición de variadas tipologías de acción. Es posible, sin embargo, encontrar un cuerpo conceptual común que permite abordar de forma integral todos sus aspectos. En primer lugar, la prevención es un concepto complejo cuya construcción se fundamenta en teorías criminológicas (Crawford, 1998) que postulan la necesidad, en mayor o menor medida, de establecer mecanismos que busquen evitar la aparición y desarrollo de acciones delictuales. Es necesario recordar sí que "los aspectos del diseño, implementación y análisis de la forma como la prevención funciona, traen compromisos con modelos particulares sobre la explicación social y la naturaleza humana" (Crawford, 1998, p. 7). En segundo término, existe consenso en la literatura sobre el rango de impacto de la prevención respecto de la criminalidad objetiva y la sensación de temor. Así entendidas, diversas iniciativas de prevención pueden generar impacto en la tasa de delitos denunciados o bien en la sensación de inseguridad. Algunos estudios muestran que generalmente los impactos no inciden en ambas

direcciones; es decir, pueden afectar un aspecto y no necesariamente ambos (Manzi y Helsper, 2003). En un tercer punto destaca el hecho de que las políticas preventivas deben tener como característica principal la focalización espacial, poblacional y temática para lograr impactos efectivos. La razón de ello es que responden a factores y problemáticas específicas de una determinada población. En cuarto lugar, las iniciativas de prevención pueden tener consecuencias en el plano de la criminalidad y de la violencia, pero además tienen el potencial de promover la solidaridad, el fortalecimiento de las prácticas democráticas y, por ende, la consolidación de la gobernabilidad<sup>1</sup>. En este punto cabe hacer mención al actual debate en torno a la criminalización de las políticas sociales. Dado que, por su amplitud de objetivos y manifestaciones, las medidas enfocadas hacia la prevención pueden ser consideradas dentro de las políticas sociales, se corre el riesgo de desarrollar un discurso que sostenga, por ejemplo, la necesidad de mejores y mayores niveles educativos o sanitarios para la población de escasos recursos con el objetivo principal de disminuir las posibilidades de incremento del crimen y no como respuesta a las necesidades básicas de elevar sus condiciones de vida.

En este sentido se seleccionó la definición de prevención de la criminalidad desarrollada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que entiende como preventiva “toda acción orientada a evitar que el delito ocurra, promoviendo y fortaleciendo la seguridad no sólo a través del sistema formal de justicia criminal, sino que también a través de la promoción e implementación de estrategias que involucren a los diferentes sistemas informales de prevención, como los colegios, instituciones religiosas y la ciudadanía en general” (ONU, 2000). Es decir, se reconoce que la criminalidad tiene causas diversas y que, por ende, para prevenirla se debe actuar en múltiples frentes, con estrategias e iniciativas que promuevan el involucramiento de diversas instituciones del Estado, de organizaciones no gubernamentales y de la ciudadanía en general.

Adicionalmente, como la criminalidad tiene una manifestación objetiva y otra subjetiva (temor) es posible encontrar iniciativas diferentes relacionadas con cada uno de estos aspectos. Así entendido, hablaremos entonces de iniciativas de prevención de la criminalidad y de iniciativas de prevención dirigidas a evitar el aumento del temor ciudadano, que se focalizan en muchos casos en grupos poblacionales y territorios diferentes de la ciudad. Por otra parte, es menester indicar que la prevención no se puede desligar del concepto factor de riesgo, al que se hace alusión en forma frecuente cuando se habla de la prevención de la criminalidad. Se trata de aquellas condiciones cuya presencia, según la literatura internacional y nacional, aumenta la probabilidad de que ciertos individuos cometan delitos (Búvinic, Morrison y Shifter, 1999; Guerrero, 1998). Los factores de riesgo se pueden agrupar en dos subgrupos<sup>2</sup>: por un lado están los que atañen directamente al individuo, como desintegración y violencia familiar, desempleo, deserción escolar, frustración, adicciones, descomposición social, marginalidad, uso de drogas y tenencia de armas, entre otros; y por otro lado están aquellos factores que se relacionan con el ambiente donde se cometen los delitos, como la existencia de vigilancia policial, vigilancia privada o control social informal; utilización de espacios públicos<sup>3</sup>; iluminación y confianza en las instituciones de control.<sup>4</sup>

A partir de estas definiciones iniciales es posible establecer diversas tipologías de la prevención del delito utilizadas en la investigación del tema, así como identificar aquellas

<sup>1</sup> Gobernabilidad entendida como el mantenimiento del sistema democrático, el fortalecimiento de sus pilares fundamentales, es decir el respecto por los derechos humanos y el Estado de Derecho.

<sup>2</sup> Arriagada y Godoy proponen una clasificación en tres grupos: (a) factores relacionados con la posición y situación familiar y social de las personas (por ej. edad y sexo); (b) factores sociales, económicos y culturales (por ej. desempleo y pobreza) y (c) factores contextuales e institucionales (por ej. guerra y corrupción). (1999, p. 10).

<sup>3</sup> El abandono de los espacios públicos es una de las principales características de las ciudades modernas, esta situación conlleva (en la mayoría de casos) la utilización de dichos espacios para la realización de delitos o para la consolidación de un imaginario del temor sobre lo desconocido.

<sup>4</sup> La confianza en las instituciones gubernamentales a cargo de la prevención y el control de la criminalidad es un elemento fundamental a ser considerado en este análisis. Diversos estudios demuestran que en aquellos espacios donde dichas instituciones cuentan con la confianza ciudadana se establecen lazos de trabajo conjunto, cooperación e incluso menor temor.

iniciativas de política que pueden ser implementadas en cada caso. En las iniciativas de prevención, el enfoque más conocido y utilizado en la actualidad es el de la salud pública, también conocido como enfoque epidemiológico (Guerrero, 1998), que se basa en la recopilación, análisis e interpretación sistemática de datos específicos para su utilización en la planificación, ejecución y evaluación de programas contra la violencia (Búvinic y Morrison, 1999). Este enfoque contempla la realización de cuatro etapas: a) definición del problema y recolección de información confiable; b) identificación de posibles factores de riesgo; c) desarrollo y puesta a prueba de intervenciones y d) análisis y evaluación de la efectividad de las acciones preventivas desarrolladas (Búvinic y Morrison, 1999).

Una de las principales aplicaciones de este enfoque se plasmó en el Plan de Acción Regional sobre Violencia y Salud que desarrolló la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en 1994 (Carrión y Concha, 2000). Los fundamentos de este enfoque se basan en la concepción de la violencia como un proceso, que se caracteriza por su multicausalidad y pluralidad, y que debe ser entendido y abordado integralmente. Es un proceso, por cuanto no es un hecho puntual que termina con una víctima, sino que hay etapas anteriores y posteriores que deben ser consideradas en las propuestas de prevención para la percepción, el control y la rehabilitación. La multicausalidad se refiere a la idea de que la violencia es un fenómeno complejo y multidimensional. Por ello la violencia es en sí un fenómeno plural, y debe ser entendida en su real contexto de causas, factores y efectos para actuar de manera holística. Todo esto implica no sólo generar estrategias para abarcar los diferentes tipos de violencia, sino también que las propuestas de prevención deben vincularse a otras políticas existentes en el mismo campo y no deben excluir los programas que pueden tener influencia indirecta (Carrión y Concha, 2000).

Desde esta perspectiva, se busca “gobernar la violencia” desde el diseño de políticas sociales, culturales, urbanas y de control, así como desde los gobiernos nacionales, locales, instituciones policiales, organismos no gubernamentales y entidades académicas de seguridad ciudadana, para minimizar las probabilidades de ocurrencia del fenómeno a través de la identificación de los factores de riesgo asociados a ella. De igual forma, el enfoque epidemiológico identifica tres niveles de intervención preventiva (primaria, secundaria y terciaria), basándose en la población hacia la cual se dirigen las medidas y la forma de intervención ofrecida. La prevención primaria involucra estrategias dirigidas a la población en general, que actúan sobre contextos sociales y situacionales para evitar que ellos favorezcan a la delincuencia, y crea condiciones propicias para comportamientos legales y pacíficos. La prevención secundaria se focaliza en la identificación de potenciales victimizadores, buscando intervenir en ellos para evitar la comisión de delitos, lo cual implica la presencia de mecanismos que permitan “corregir” o “rectificar” personas y/o situaciones problemáticas. Finalmente, la prevención terciaria se relaciona con victimarios y, por ende, depende del accionar del sistema de justicia criminal para limitar que estas personas reiteren su conducta, por medio de medidas de disuasión (vigilancia policial), represión (encarcelamiento) o rehabilitación.

Además de la clasificación desarrollada desde la epidemiología, encontramos diversas formas de conceptualizar la prevención del delito. En el cuadro 1 se presentan algunos de los criterios más utilizados y desarrollados desde las perspectivas teóricas y de políticas públicas. Dicha sistematización tiene por objetivo evidenciar la amplia gama de interpretaciones y definiciones que tiene el concepto (Crawford, 1998). Asimismo, esto permite identificar diferentes discursos sobre prevención basados en conceptualizaciones distintas y, por ende, nos obliga a establecer una definición conceptual y operativa que sea útil para encontrar y analizar lecciones prometedoras en la prevención del delito. Así, el cuadro 1 presenta cinco formas de analizar las iniciativas preventivas. En primer lugar, la prevención puede ser caracterizada de acuerdo con la perspectiva política de dichas iniciativas (Iadicola, 1986). En este sentido, las iniciativas de prevención se clasifican en conservadoras, centradas en la disuasión de la victimización; liberales, que se centran en el problema del crimen como tema únicamente social, y radicales, centradas en los problemas de desigualdad socioeconómica y de exclusión social. Esta caracterización otorga visibilidad al sustrato político-ideológico que sustenta una intervención gubernamental específica en los temas de seguridad ciudadana.



Cuadro 1. Caracterización y tipologías conceptuales sobre la prevención.

| Caracterización                                   | Tipologías                              |
|---------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| La perspectiva política de las iniciativas        | Conservadoras<br>Liberales<br>Radicales |
| Técnicas empleadas en las actividades preventivas | Punitiva<br>Correctiva<br>Mecánica      |
| Objetivo de la intervención                       | Situacional<br>Social y Comunitaria     |
| Unidad a ser protegida                            | Individuo<br>Hogar<br>Barrio            |

En segundo lugar, se alude a las técnicas o medidas empleadas en las actividades preventivas. Entre ellas figuran las medidas punitivas, ligadas a la disuasión y el castigo de los delincuentes; las medidas correctivas, orientadas a eliminar las condiciones criminógenas que inciden tanto en los victimarios como en las posibles víctimas, y las medidas mecánicas, que buscan la reducción de oportunidades para delinquir alterando el medio físico donde ocurren los hechos. En tercer lugar, las medidas preventivas pueden ser caracterizadas de acuerdo con el público objetivo al que se dirigen, por lo que se diferenciarían entre aquellas dirigidas a los victimarios, a las víctimas, y a la comunidad en general. Una cuarta forma de clasificar las medidas preventivas se centra en el objetivo mismo de la intervención (Crawford, 1998), y diferencia entre medidas situacionales –enfocadas en la modificación del espacio urbano y el aumento de la presencia policial para disminuir las oportunidades para la ejecución de ciertos delitos– y sociales y/o comunitarias, que buscan incidir sobre las características sociales de la población en general. Finalmente, la quinta caracterización obedece a la unidad poblacional, foco o unidad geográfica a la que se dirigen las iniciativas de política. Por ende, las clasifica en aquellas dirigidas a los individuos, al hogar y al barrio. El segundo y tercer tipo pueden tener carácter comunitario (vigilancia barrial, por ejemplo) o situacional (compra de alarmas y botones de pánico).

### Iniciativas en prevención del delito

A partir del análisis previo consideramos que se puede establecer una tipología útil para el análisis de la prevención. Este análisis se realiza en torno a dos ejes: el tipo de objetivo que define y la población a la que se dirige.

## Iniciativas según su objetivo (definición epidemiológica)

Dentro de esta clasificación es posible identificar aquellas iniciativas que dan cuenta de la prevención social, la situacional y la comunitaria. La prevención social tiene por objetivo evitar la realización del delito a través de la reducción de los factores de riesgo social que llevan a un individuo a delinquir. Los objetivos de este tipo de estrategias se localizan sobre las causas o predisposiciones sociales y psicológicas que hacen que los individuos o grupos sociales ejecuten delitos (Barkan, 1997). En segundo lugar, la prevención situacional<sup>5</sup> tiene como objetivo principal reducir las oportunidades para la comisión de los delitos (Van Dijk y De Waard, 2000; Crawford, 1998), y abarca un abanico de iniciativas que incluye aquellas dirigidas a la población en general (prevención primaria), la focalización en puntos críticos, la vigilancia formal e informal y la mejora del diseño urbano. Asimismo, comprende iniciativas dirigidas a los grupos sociales en riesgo de cometer delitos, que se centran en el diseño específico de medidas basadas en la predicción del riesgo. Además incorpora medidas desarrolladas para disuadir a eventuales delincuentes, que se relacionan con sistemas de seguridad privados, sistemas de circuitos cerrados de cámaras e instalación de luminarias.

Cuadro 2. Medidas de prevención del delito de acuerdo a su objeto, definición epidemiológica.

|                   | Tipologías                                                                                                                                | Caracterización                                                          | Tipologías                                                                                                                                                                        |
|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Primaria</b>   | <b>Educación y socialización</b><br><b>Conciencia pública</b><br><b>Campaña de propaganda masiva</b>                                      | <b>Policía comunitaria</b><br><b>Organización de vecinos</b>             | <b>Focalización en puntos críticos</b><br><b>Vigilancia (a gente sospechosa)</b><br><b>Reducción de oportunidades</b><br><b>Diseño medioambiental</b><br><b>Disuasión general</b> |
| <b>Secundaria</b> | <b>Trabajo con grupos en riesgo de delinquir; jóvenes, desempleados, regeneración comunitaria</b><br><b>Consolidación de la comunidad</b> | <b>Policía comunitaria</b><br><b>Organización de vecinos</b>             | <b>Focalización en puntos críticos</b><br><b>Diseño de medidas en grupos de alto riesgo</b><br><b>Predicción de riesgo y valoración</b><br><b>Disuasión</b>                       |
| <b>Terciaria</b>  | <b>Rehabilitación</b><br><b>Respuesta frente al comportamiento criminal</b><br><b>Reparación de consecuencias</b>                         | <b>Policía comunitaria</b><br><b>Mediación comunitaria de conflictos</b> | <b>Disuasión individual</b><br><b>Incapacitación</b><br><b>Valoración de la "peligrosidad" y el "riesgo"</b>                                                                      |

Fuente: Elaboración propia en base a Crawford, 1998; Sozzo, 1999.

<sup>5</sup> Este tipo de estrategias emerge fundamentalmente en función de consideraciones prácticas en Inglaterra y EE.UU. durante los años 70 y 80, en los que se incrementó significativamente el número de delitos y la sensación de inseguridad.

La prevención comunitaria incluye iniciativas que combinan la prevención situacional y la prevención social. De acuerdo a sus objetivos, se incluyen todas las iniciativas destinadas al barrio, entendido como destino de la política pública y ejecutor de las mismas (Walklate, 2001). De esta forma, la consolidación de sistemas de control social informal de la criminalidad podría generar una disminución de dicha problemática. Entre las diversas iniciativas desarrolladas bajo este tipo de prevención figura la organización de vecinos en esquemas como los comités de vigilancia (*neighborhood watch*) o la consolidación de otro tipo de organización local que permite prevenir la criminalidad (clubes deportivos, por ejemplo). La consolidación de esquemas de policía de tipo comunitario o de cercanía aumenta los niveles de seguridad de la población y sirve también como mecanismo de disuasión de la criminalidad. Finalmente, la mediación de conflictos busca que los actores involucrados tengan un rol central en la resolución de las disputas locales (Font, 1999). En términos generales, es posible señalar que la prevención comunitaria no se basa en concepciones teóricas muy elaboradas, sino más bien da cuenta de una forma de reflexionar sobre el delito y las formas de actuar que deben desarrollarse (Sozzo, 1999).

### Iniciativas según el público objetivo

La segunda forma de analizar las iniciativas de prevención que consideramos en el presente artículo relaciona el tipo de medida puesta en práctica con el público objetivo: víctima, victimario y comunidad (ver cuadro 3). Las iniciativas enfocadas a las potenciales víctimas pueden tener carácter primario, secundario y terciario. Las primeras se dirigen a toda la población que puede ser víctima de algún delito. Algunos ejemplos de este tipo de iniciativas son las campañas de identificación de lugares riesgosos y de capacitación en actitudes apropiadas frente a situaciones de peligro. Las de carácter secundario se dirigen a grupos específicos, diseñando medidas preventivas para grupos de riesgo. Y las terciarias corresponden a iniciativas orientadas a evitar la revictimización y a dar apoyo a las víctimas. La prevención puede también dirigirse a los potenciales victimarios y a la comunidad en general y se clasifican nuevamente en medidas primarias, secundarias y terciarias.

Cuadro 3. Tipos de iniciativas de prevención de acuerdo al público objeto de la intervención.

|            | Dirigido a Víctimas                                                                                                   | Dirigido a la comunidad                                                                                                          | Dirigido al eventual Victimario                                                              |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Primaria   | <b>Diseño urbano</b><br><b>Campañas de localización de espacios de riesgo</b>                                         | <b>Aumento de la vigilancia formal e informal</b><br><b>Esquemas de vigilancia vecinal</b><br><b>Cambios en el diseño urbano</b> | <b>Programas educativos</b><br><b>Reducción de "beneficios" proporcionados por el delito</b> |
| Secundaria | <b>Medidas preventivas dirigidas a grupos de riesgo</b><br><b>Análisis y evaluación del riesgo en diversos grupos</b> | <b>Focalizar grupos, lugares y fuentes de conflicto que afectan a la comunidad</b><br><b>Actividades de mediación</b>            | <b>Rehabilitación</b><br><b>Programas de entendimiento del comportamiento criminal</b>       |
| Terciaria  | <b>Iniciativas para evitar revictimización</b><br><b>Apoyo a las víctimas</b><br><b>Compensación</b>                  | <b>Focalización en lugares "calientes"</b><br><b>Prevención como renovación urbana</b>                                           | <b>Rehabilitación</b><br><b>Programas de entendimiento del comportamiento criminal</b>       |

Fuente: Elaboración propia en base a Crawford, 1998.

A partir de la tipología analizada resulta necesario definir los objetivos de cada una de las medidas preventivas desarrolladas en detalle a fin de determinar sus posibles impactos en los diversos ámbitos propuestos. Junto a las clasificaciones descritas, cabe destacar un artículo reciente del BID que distingue las políticas de prevención entre aquellas que desarrollan programas integrados, es decir, que se orientan a una multiplicidad de factores que originan la violencia y la criminalidad con medidas que varían desde la prevención hasta el tratamiento, y aquellas que desarrollan programas focalizados sólo en un determinado factor de riesgo (Búvinic y Morrison 1999). Estos últimos son los que se prestan con mayor facilidad para su exitosa implementación.

Por otra parte, el impacto de la prevención y de los programas focalizados varía en el tiempo y espacio. En términos económicos, diversos estudios afirman que las estrategias preventivas "son más efectivas en cuanto a costos que las estrategias de tratamiento, así por ejemplo un programa educativo comprensivo para padres puede ser altamente rentable". De hecho, el análisis comparado de los modelos de intervención que intentan disminuir la violencia criminal muestra que aquellos altamente represivos y de escaso contenido preventivo no han sido satisfactorios (Arriagada y Godoy, 2000).

En síntesis, se puede afirmar que las iniciativas de prevención del delito son diversas y multidimensionales y, por tanto, debieran ser analizadas desde dimensiones y perspectivas diversas, pero enfocadas desde un marco teórico que permita identificar aquellas iniciativas que se transforman en lecciones prometedoras e incluso en buenas prácticas de prevención del delito. A partir de lo señalado consideramos importante enfatizar el ámbito comunitario no sólo por sus implicancias en la participación y sus repercusiones en la consolidación del capital social, sino también por la presencia de un discurso público y político que privilegia dicha alternativa de prevención. No obstante, la definición de comunidad presenta también un serio problema para el diseño de políticas públicas, ya que admite una serie de interpretaciones conceptuales.

## **LOS DESAFÍOS DE LA PREVENCIÓN SITUACIONAL**

La prevención situacional ha sido utilizada con éxito en la prevención del crimen que se realiza en el espacio público. Importantes investigaciones muestran los efectos de factores circunstanciales y ambientales en el comportamiento, indicando el potencial que este enfoque tiene en el control de las conductas a través del control de los elementos externos o de contexto. Esta perspectiva no apunta a las "causas de raíz social" así como tampoco intenta cambiar la psicología subyacente o factores genéticos de los individuos que presentan malas conductas. Por el contrario, confía en que una reducción de las oportunidades reducirá también la comisión de hechos violentos o delictuales. Como Bennett (1989) ha comentado, el individuo o factores heredados -que resultan en una "disposición a ofender"-, tendrían menos importancia que el "cálculo de costos y beneficios" en la explicación de la inmediata "motivación a ofender". La prevención situacional del crimen cubre todos los métodos que buscan prevenir el crimen por la modificación del ambiente físico, la comunidad, o la víctima potencial con el objeto de incrementar los riesgos o esfuerzos o decrecer las recompensas de la comisión de crímenes.

La prevención situacional reposa sobre la idea de la "racionalidad del delito", al menos en cierta medida. Aquí se considera y se actúa -más allá del delincuente y su medio- sobre las circunstancias del acto, tales como la luz/oscuridad; el espacio/tiempo, los accesos, la tecnología, etc. Esta prevención refiere a las intervenciones no penales que buscan impedir el pasaje al acto, modificando las circunstancias particulares bajo las cuales una serie de conductas similares son cometidas o podrían serlo. Tiene como finalidad evitar que se cometa un delito y buscan suprimir en forma permanente las ocasiones para cometerlos, hacerlos más difíciles, más riesgosos o menos beneficiosos o rentables. Así, la prevención situacional reposa sobre tres "leyes": del menor esfuerzo, del menor riesgo y del mayor beneficio en el menor plazo, señalando al posible infractor que su proyecto es muy difícil, muy arriesgado o poco rentable.

A inicios de la década de los 70s el Home Office de Inglaterra realizó una serie de evaluaciones sobre mecanismos e iniciativas de prevención cuya principal conclusión fue que al modificar ciertas situaciones precriminales se logra dificultar la acción de los sujetos y por ende disminuir el número de delitos. Cabe recordar que estos resultados se presentan solo frente a algunos delitos. Tratándose de la racionalidad del delito, el criminólogo canadiense M. Cussón (2000), refiere a la teoría de las "oportunidades": Mientras más sean las oportunidades legítimas que se le ofrecen a una persona, menos tendencia tendrá a elegir una actividad indebida; inversamente, Mientras más sean las oportunidades indebidas que se ofrecen a una personas, más tendencia a elegir una actividad indebida. Ahora bien, el éxito de la prevención situacional depende de que los potenciales ofensores sean efectivamente afectados por las intervenciones sobre la situación y el ambiente, a fin que las perciban como adversas a la facilidad, el riesgo y/o las recompensas de la ejecución del delito. Por ende los potenciales delincuentes no son los únicos blancos de estas intervenciones sino más bien se podrían generar iniciativas vinculadas con la prevención primaria, secundaria y terciaria; siendo la prevención primaria la dirigida a la población en general; la prevención secundaria dirigida a grupos sociales en riesgo de cometer delitos o actos violentos y la terciaria dirigida a aquellos que ya cometieron algún delito.

Una característica común de este tipo de iniciativas es el rol del espacio público como lugar donde ocurren tanto los hechos violentos o delictuales así como donde se implementan las iniciativas preventivas. El carácter polisémico del espacio público permite que sea utilizado de muchas formas y con intereses diversos. Situación que hace necesario que las investigaciones realizadas en esta temática partan por esta definición para poder interpretar los resultados y propuestas. Así por ejemplo hay miradas que ponen énfasis en la cuestión legal que identifica el espacio público mediante una lectura de las regulaciones de aquellos lugares que no son de uso privado, mientras que otros lo definen principalmente por ser un lugar de relación y de identificación, de contacto entre las gentes, de animación urbana, a veces de expresión comunitaria. Como se puede observar ambas perspectivas pueden definir un mismo espacio de forma distinta. Esta situación se presenta por los cambios que acontecen a las ciudades en general y las latinoamericanas especialmente en las últimas décadas con el desarrollo de nuevos espacios privados/públicos y el aparente abandono de los espacios públicos.

Ahora bien, la perspectiva de análisis más adecuada para el análisis de un esquema innovador de análisis e intervención lo entendería como "espacio político, de formación y expresión de voluntades colectivas, por ende (es) un espacio de la representación pero también del conflicto. Este último elemento es clave ya que la presencia del conflicto cotidiano en los espacios públicos debe ser asumida como parte integral de su relevancia y no como un hecho negativo en sí mismo. En otras palabras, al caracterizarlo como una "trinchera de identidad", o como un espacio que brinda "sentido y forma a la vida colectiva" reconocemos la presencia cotidiana de diversos intereses en pugna por su utilización y caracterización. ¿Es acaso la presencia constante de conflicto un elemento negativo? Pensar en la construcción de espacios homogéneos donde el encuentro se desarrolla entre "iguales" y por ende se limita el conflicto, es consolidar una ciudad segmentada, fraccionada y privatizada. En este sentido, es evidente que el encuentro social permite la aparición de conflicto pero de igual forma la identificación de mecanismos de resolución de los mismos que no son violentos y que aportan a mantener el tejido social, pilar fundante de toda ciudad.

Una vez definido el alcance de las iniciativas de prevención situacional y de la necesidad de gestionar la seguridad en aquellos espacios de interacción de ciudadanos se torna relevante identificar programas e iniciativas desarrolladas en las principales ciudades de América Latina con resultados prometedores.

## Patrullaje preventivo

Una de las iniciativas más desarrolladas en la región se vincula con el aumento de la presencia policial en los espacios públicos. Es así como programas de “policía comunitaria” en Brasil, Argentina y Colombia pusieron énfasis en la necesidad de incrementar el patrullaje callejero pero a su vez cambiando el uso de vehículos por el traslado a pie. La efectiva presencia policial es un claro mecanismo de disuasión del delito callejero así como de otros hechos de violencia que ocurren en el espacio público.

Si bien la relación con la ciudadanía es uno de los elementos centrales de cualquier iniciativa de prevención y control de la violencia y la delincuencia, la misma no se mejora únicamente por el mayor patrullaje. Por el contrario, una indiscriminada y no preparada presencia policial puede aumentar los niveles de conflicto y desconfianza comunitaria. De hecho en aquellos lugares donde no se desarrollan iniciativas complementarias para establecer un vínculo más cercano con la comunidad, se presentan reacciones violentas por parte de la población, especialmente aquella juvenil.

Otro tipo de iniciativa en esta dirección es el Plan Cuadrante de Carabineros de Chile donde si bien no se enfatiza en el patrullaje realizado a pie, se establece la prioridad de mejorar la relación con los vecinos mediante reuniones periódicas, establecimiento de mecanismos de comunicación directa (entrega de números de celular donde se puede ubicar al delegado del cuadrante) entre otras. Si bien este programa no ha sido aún evaluado, es bien recibido por la población que considera que la presencia policial disminuye sensiblemente la realización de delitos.

En síntesis, el aumento del patrullaje policial es una iniciativa central de cualquier política de prevención y control del delito sin embargo este debe realizarse bajo ciertos precedentes como son la definición de mecanismos de formación policial especiales así como de resolución de problemas de convivencia. Estos últimos son los que más enfrenta un policía dedicado a patrullar directamente una comunidad con la cual quiere mantener una estrecha relación.

## Cámaras de vigilancia para la prevención del crimen

La colocación de cámaras de televigilancia en diversos puntos de la ciudad se ha mostrado como un elemento efectivo, en un primer momento, para prevenir la delincuencia y la violencia. Al igual que en el esquema anterior, la presencia policial por medio de las cámaras inhibe la realización de ciertos delitos. Ahora bien, es importante destacar que este impacto va disminuyendo con el tiempo si de forma paralela y complementaria no se desarrollan otro tipo de iniciativas.

La experiencia en los centros históricos de las ciudades de México y de Santiago de Chile evidencia que la colocación de estas herramientas tiene un rol importante en las iniciativas de seguridad así como en la percepción de la gente sobre los niveles de control.

Adicionalmente, la colocación de estos circuitos permite la generación de evidencia a ser utilizada en posibles casos judiciales contra una persona o grupo que realiza actos ilegales. De ser así es necesario enfatizar la necesidad de mecanismos de comunicación masiva sobre esta utilidad. De otra forma se convierten en elementos que aumentan la impunidad que siente la población. Por tanto en aquellos casos donde este tipo de iniciativa ha tenido un efecto más profundo es cuando la evidencia recogida ha sido utilizada por los organismos encargados de la procuración de justicia. Finalmente, estos esquemas tienen un impacto sobre el monitoreo del accionar policial debido principalmente a la capacidad que se genera para observar los procedimientos policiales. Especialmente en el caso de cobros de multas por infracciones de tránsito, la utilización de cámaras se convierte en un elemento importante para evidenciar el comportamiento tanto de las policías como de los ciudadanos.



## Recuperación de espacios de recreación

Los espacios de recreación son escasos en las zonas de mayor vulnerabilidad socioeconómica. De hecho, la mayoría de las ciudades latinoamericanas muestran una carencia evidente de espacios de recreación. Muchos menos aún con calidad y capacidad para albergar a jóvenes y adultos en la realización de iniciativas deportivas y/o recreativas. El reclamo popular asimila estos espacios como lugares “ganados” por la delincuencia donde se realiza el tráfico de drogas o se cometen otro tipo de delitos. Diversos son los gobiernos locales que han asumido esta carencia como un problema principal de seguridad para lo cual se desarrollan iniciativas marcadas por la participación de la ciudadanía. La presencia de infraestructura de calidad no es un elemento suficiente para asegurar la utilización o vigencia de un espacio público. Por el contrario, es cada vez más importante el proceso de “apropiación” por parte de la ciudadanía de los espacios recreativos que se encuentran en su entorno.

Experiencias desarrolladas en ciudades tan diversas como Bogotá, Valparaíso, Lima y Río de Janeiro muestran que con una amplia participación de la ciudadanía se pueden revitalizar importantes áreas de la ciudad. En este punto es especialmente relevante la participación de jóvenes, que en conjunto con el resto de la población, reutilizan y se apropian de los espacios donde pueden ejercer su derecho a la ciudad. Incluso en aquellas áreas donde la precariedad del contexto se convierte en la primera traba para vencer la inseguridad.

## Iluminación para la seguridad

La ciudad no siempre ha sido iluminada. Por el contrario, en sus inicios la iluminación era utilizada solo en aquellos casos donde era necesario. Diversos historiadores marcan el inicio de la iluminación de los espacios públicos en relación con la sensación de inseguridad de los vecinos frente a hechos puntuales. Desde ese entonces, la iluminación es considerada como un sinónimo de seguridad especialmente durante la noche. En la actualidad se han desarrollado técnicas de iluminación específicas que buscan impactar especialmente sobre la percepción de la ciudadanía. Así, iniciativas para limitar la altura de los focos o de rediseño de la distancia entre ellos han sido desarrolladas para aumentar los niveles de seguridad en espacios específicos de la ciudad.

Sin embargo, estas iniciativas han mostrado limitaciones debido a la constante destrucción del mobiliario urbano así como por la necesidad cada vez mayor de intervenciones focalizadas. Así por ejemplo, los paraderos del transporte público se convierten en lugares considerados de alta vulnerabilidad por parte de la ciudadanía y por ende requieren de un tratamiento especial. Igualmente, programas de “senderos escolares” que diseñan estrategias de mejoramiento de la iluminación en áreas cercanas a los establecimientos educacionales se convierten en una necesidad cada vez más evidente.

## CONCLUSIÓN

La prevención es una tarea fundamental para lograr la disminución de la violencia y la criminalidad en América Latina. Muchos son los avances alcanzados: el reconocimiento de su importancia y de la convergencia con iniciativas de control, consideradas previamente como antagónicas. Esto mismo ha conllevado a su incorporación en el discurso político que reconoce la necesidad de avanzar con medidas preventivas y sobretodo incorporar a la comunidad en las mismas. Esta aceptación del rol ciudadano se ha visto incluso desarrollada en las instituciones policiales de algunos países de la región que están incorporando programas de policía comunitaria o de proximidad. Sin embargo, es evidente que estos avances no son suficientes. Por el contrario, la ligereza con la que en algunos casos se ha tomado la implementación de políticas preventivas de participación comunitaria puede poner en riesgo la eficiencia de las mismas. Generando así una percepción pública e institucional contraria, o por lo menos de sospecha, sobre los alcances reales de la prevención y específicamente de la prevención comunitaria.

En este contexto es necesario establecer los desafíos centrales a los que se enfrentan las políticas de prevención especialmente en América Latina:

### Financiamiento a pesar del “riesgo”

La prioridad definida en el discurso sobre la prevención no se cristaliza en una inversión pública que ponga énfasis en estas iniciativas. Por el contrario, en la mayoría de países de la región es evidente el énfasis colocado en aumentar y mejorar la dotación e infraestructura policial, la ampliación de los sistemas penitenciarios, y en algunos casos la reforma a los procesos penales.

La carencia de “evidencia empírica” sobre la efectividad de las medidas preventivas así como la falta de visibilidad pública de estas inversiones, limitan la capacidad de definición a la hora del debate presupuestario. Es así como se instala una brecha entre el discurso y la realidad en términos de prevención, estando muy presente en lo primero y limitado en la implementación de iniciativas.

Por todo lo anterior, es necesario construir consenso en el gobierno de la necesidad de financiar estas iniciativas, desarrollando mecanismos de evaluación, estructuras públicas en las que se apoyen, y mecanismos de coordinación interinstitucional. En este sentido, es tal vez necesario enfatizar que la mayoría de buenas prácticas en prevención de la violencia y el delito desarrolladas en los Estados Unidos y Europa han partido con un decidido apoyo gubernamental que permite su sostenibilidad en el tiempo. Finalmente, es vital avanzar en mecanismos de financiamiento del tipo asociativo con el sector privado, y las organizaciones no gubernamentales que permitan financiar aquellas iniciativas consideradas relevantes para todas las partes.

### Sostenibilidad política

La definición de una prioridad de Estado para la prevención es un desafío en la mayoría de los países de la región donde las iniciativas han surgido de forma indistinta y muchas veces descoordinadas. Si bien en algunos casos se plantea la necesidad de una planificación centralizada de las iniciativas de política, para de esta forma evitar problemas políticos e institucionales, es evidente que las iniciativas deben florecer en el espacio local.

De las experiencias analizadas se desprende también la necesidad de contar con apoyo gubernamental de los organismos de mayor jerarquía en el país. De esta forma, el reconocimiento de su importancia permitirá aminorar los problemas de implementación en el nivel local. Aún más, es necesario la presencia y liderazgo permanente de los principales representantes del Estado para avalar esta perspectiva así como generar una mayor probabilidad de sostenibilidad. Sin embargo, es evidente que la particularidad de la temática de la seguridad ciudadana permite y requiere un énfasis local en la formulación e implementación de políticas comunitarias. Si bien los contextos de incremento de la criminalidad y de sensación de inseguridad son similares en diversos países, es evidente que los motivos de esta situación son diversos y multidimensionales en cada ciudad o barrio. De esta manera, los gobiernos locales deben asumir un rol protagónico no sólo en las políticas nacionales o estatales de prevención, sino también en la formulación misma de políticas locales. Esta estrategia tiene el potencial para influir directamente sobre los problemas locales, así como para captar mayor atención de la comunidad que se siente parte del problema y de sus soluciones.

### Reforma policial y judicial

La desconfianza en el accionar de la Justicia y las instituciones policiales se ubican en el centro de la desconfianza ciudadana hacia las políticas de seguridad. Este problema se enfrenta en prácticamente todos los países de la región aunque con magnitudes diversas. Es evidente que una política que se plantea la necesidad de participación y



colaboración con la ciudadanía requiere de niveles de confianza con las principales instituciones del sistema de justicia criminal.

En el caso de la Justicia, algunos países han avanzado con reformas a la calidad del procedimiento penal, generando una justicia más cercana, rápida y preocupada por las víctimas. Sin embargo la percepción general de la ciudadanía la vincula con la metáfora de la "puerta giratoria", donde los delincuentes no son castigados. En este punto se evidencia la necesidad cambios en la eficiencia y efectividad de los sistemas de justicia así como un mayor acercamiento con la comunidad.

Por otro lado, la probabilidad de éxito de las políticas de participación para la prevención tiene una estrecha relación con el rol de la policía en dichas estrategias. La realización de cambios institucionales es central para lograr una mayor independencia en la toma de decisiones de los mandos locales: independencia que puede incentivar a los jefes de comisarías a implementar propuestas locales, ya que evita trámites burocráticos lentos y complicados. En una institución jerárquica y a menudo autoritaria como la policía, el cambio suele ser un proceso de largo plazo: por ende, se requiere de una buena planificación de las áreas involucradas, así como de los objetivos que se desean lograr. El cambio de la cultura institucional debe estar entre las primeras prioridades, ya que la literatura analizada en países desarrollados concluye que la resistencia de la policía al cambio y la cultura institucional (jerárquica, militarizada y autónoma) son justamente los principales obstáculos para lograr políticas exitosas de prevención y participación. Asimismo, es necesario implementar un currículo de capacitación de los miembros de la policía que incluya trabajo con la comunidad, solución de problemas, mediación de conflictos y desarrollo de proyectos, para abrir el abanico de acciones a las que se puede responder en situaciones críticas. Igualmente, es necesario definir la relación que la policía entabla con las organizaciones comunitarias. La implementación de estrategias policiales con un énfasis en la participación comunitaria ha puesto en evidencia la carencia de un marco de acción entre ambos miembros del binomio policía-comunidad.

## Integración y coordinación interinstitucional

Uno de los mayores riesgos que enfrentan estas políticas es el desánimo y desconfianza de la población, que puede no estar dispuesta a participar sin ver una pronta solución de sus problemas comunitarios. Igualmente, la falta de compromiso real de las instituciones públicas para apoyar estas estrategias genera una disminución de la participación y desconfianza hacia los intentos públicos por articularla. En este sentido, es prioritario generar una red interinstitucional de coordinación de estas políticas, que disminuya la duplicación de actividades y coordine iniciativas de diversos organismos públicos en el tema. Si no se pone en marcha una verdadera transformación de los servicios por parte del Estado - en este caso, una mejora palpable en la atención al ciudadano en las comisarías, juzgados y demás organismos relacionados con la seguridad - será muy difícil lograr el compromiso de la comunidad, a menudo debilitado por deficientes experiencias de participación previas.

## Ampliación del papel ciudadano

Las iniciativas analizadas son un excelente punto de partida para impulsar la participación ciudadana en una variedad de temas que involucran la seguridad: el uso de los espacios públicos, las redes de contención para jóvenes, la gestión de proyectos y la formulación de políticas públicas. Es necesario profundizar la participación en ellas, permitiendo la sumatoria de actores y líderes comunitarios de diversos ámbitos y de la comunidad en general. Esta apertura debe ir ligada a una flexibilización de los reglamentos establecidos para cada una de las experiencias de participación. Evidentemente la búsqueda de financiamiento propio suma un notable problema en aquellas comunidades empobrecidas en las que sus habitantes colaboran con su tiempo como recurso principal. De esta manera, el Estado debe garantizar los fondos necesarios para que estas iniciativas

tengan asegurado su desarrollo en el tiempo. Finalmente, es preciso desalentar la estigmatización del “otro”, del “delincuente”, del “extraño”, ya que el problema de la seguridad ciudadana es un tema que involucra a todos y donde no se puede estimular la división y la estigmatización social. De esta manera, es importante alentar la participación de los considerados *diferentes*, cuya visión de las necesidades y problemas de la comunidad son esenciales para la definición de políticas públicas exitosas.

En síntesis, las asociaciones comunitarias necesitan asegurar su representatividad al incorporar organizaciones e individuos interesados en la temática. En este sentido se convierte en acción central el desarrollo de estructuras y procesos que aseguren la participación total de la comunidad.

### Minimizando el discurso ciudadano autoritario

Las políticas de participación en prevención tienen un lado oscuro caracterizado por la tendencia represiva de la población que ha llegado a convertirlas en mecanismos de justicia en mano propia, ejemplarizada en los linchamientos ocurridos en Perú, México, Bolivia y otros países de la región. El reconocimiento de la prevención como mecanismo efectivo para disminuir la violencia y el delito está presente en la población, sin embargo la ocurrencia de actos violentos en una determinada comunidad desata enfrentamientos ciudadanos que pueden tener resultados aún más complejos. Es por esto que se hace necesario el reconocimiento de la necesidad de plazos específicos definidos con la ciudadanía para el logro de los objetivos propuestos, así como un diálogo constante con las instituciones policiales.

De igual manera, estas iniciativas pueden acentuar un proceso estigmatizador y segregador de la comunidad que parte por identificar al “otro” culpable de los problemas de inseguridad de un determinado lugar. Proceso que puede generar construcción de barreras físicas (muros, alarmas), o incluso la instalación de seguridad privada que limite la presencia de personas ajenas al barrio. En este sentido, el desafío principal es establecer mecanismos de participación que tiendan a limitar el desarrollo de un discurso autoritario y estigmatizador en la población, así como la utilización de estas iniciativas para aumentar la magnitud de estos procesos.

### Evaluación y monitoreo

El análisis de las iniciativas de prevención en general pone énfasis en la necesidad de generar mecanismos de evaluación de las mismas, contando con indicadores no sólo del proceso sino también del impacto que se tienen sobre los principales temas de preocupación local. Así, es necesario avanzar en el mejoramiento de los equipos técnicos locales y nacionales, así como en la estabilidad de los mismos para permitir el análisis de mediano y largo plazo.

Es también necesario poner hincapié en el proceso de retroalimentación con los ejecutores de los proyectos a nivel local ya que, en muchas de las iniciativas desarrolladas, la sistematización y monitoreo están limitados a equipos centrales que de forma esporádica transmiten o dialogan con aquellos que están implementando las iniciativas a nivel local.

### Intercambio de experiencias

Finalmente, uno de los principales limitantes para el mejoramiento de las iniciativas en prevención comunitaria es la carencia casi completa de intercambio de información. Notablemente, en algunos casos se descubre varias veces la misma “solución” para el aumento de la violencia y la criminalidad en un determinado lugar debido a la carencia de sistematizaciones de la experiencia local y de todos sus procesos. En este sentido, los cambios de gobierno e incluso de los funcionarios encargados de la temática, presentan en muchos casos un retroceso casi completo de lo avanzado por las administraciones previas.

Esta situación a nivel nacional se magnifica en el continente, donde se encuentran esfuerzos limitados y aislados por compartir información de prácticas buenas o prometedoras en la prevención de la violencia y el delito. Esta situación abre paso para la repetición de los mismos problemas en iniciativas de diversos contextos, restringiendo las posibilidades de aprendizaje y, por ende, el mejoramiento de las iniciativas. En este sentido queda aun pendiente un debate más profundo sobre los impactos que se presentan cuando el Estado pierde o comparte el monopolio de la violencia y regula diversamente el problema de la seguridad incorporando nuevos actores como el sector privado y la comunidad. Sin duda, este se convierte en uno de los desafíos centrales para poder analizar las iniciativas de prevención comunitaria del delito.

## REFERENCIAS

- Arriagada, I. y L. Godoy (2000), Prevenir o reprimir: Falso dilema de la seguridad ciudadana, *Revista de la CEPAL*, N° 70, Santiago de Chile.
- Barbero, José Martín (2002) "La ciudad que median los medios" En: Mabel Moraña (edit) *Espacio urbano, comunicación y violencia en América Latina*. Instituto Internacional de Literatura Iberoamericana, Universidad de Pittsburgh.
- Barkan, S. (1997), *Criminology: A Sociological Understanding*, Nueva York, Prentice Hall.
- Bennett, T. (1989) "Burglars choice of targets". En *The geography of crime*. London y N.Y.: Routledge
- Búvinic M., A. Morrison, y M. Shifter (1999), *La violencia en América Latina y el Caribe. Un marco de referencia para la acción*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington, DC.
- Caldeira, T. (2000), *City of Walls: Crime, segregation and citizenship in Sao Paulo*, California, California Press.
- Carrión, F. (1994), De la violencia urbana a la convivencia ciudadana, en Concha, A. y F. Carrión, F. (edit), *Ciudad y violencias en América Latina*, Programa de Gestión Urbana, Quito.
- Carrión, F. y A. Concha (2000), Plan de Acción Regional de Seguridad Ciudadana, Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- Crawford, Adam (1997) *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*. Clarendon Press, Oxford. Londres.
- Crawford, A. (1998), *Crime Prevention and Community Safety: Politics, Policies and Practices*, Londres, Longman.
- Cusson, M. 2000. *La Criminologie*, Paris: Hachette.
- Dammert, L. (2002), Participación Comunitaria en prevención del delito en América Latina. ¿De qué participación hablamos, en *Cuadernos del Centro de Estudios del Desarrollo*, Santiago de Chile.
- Dammert, L. y M. Malone (2003), ¿Fear of crime or fear of life? Public insecurities in Chile, en *Bulletin of Latin America Research*.
- Font, E. (1999), Transformaciones en el Gobierno de la Seguridad: Análisis Exploratorio de Conceptos y Tendencias. Su Relevancia en la Argentina, en Sozzo, M. (edit), *Seguridad Urbana: Nuevos Problemas, Nuevos Enfoques*, Santa Fe, Editorial UNL.

- Guerrero, R. (1998), *Violencia en las Américas, una amenaza a la integración social*, CEPAL (LC/R. 1795), Santiago de Chile.
- Lab, S. (2000), *Crime prevention approaches, practices and evaluations*, 4º Edición, Ohio, Anderson.
- Manzi, J. y E. Helsper (2003), *El sentido de la seguridad en Chile*, Pontificia Universidad Católica de Chile (mimeo).
- Sherman, L. (1998), Thinking about crime prevention, en Sherman, L. (edit), *Preventing crime. What works, what doesn't, what's promising*, report to the US Congress prepared for the National Institute of Justice.
- Skolnick, *Justice without trial*, Wiley, New York . 1966
- Sozzo, M. (1999), Seguridad Urbana y tácticas de prevención del delito. Notas para pensar alternativas políticas y teóricas (mimeo)
- Sozzo, M. (2000), *Seguridad Urbana. Nuevos Problemas, nuevas perspectivas*, UNL, Santa Fe, Argentina.
- Van Dijk, F. y J. De Waard (2000), *Legal Infrastructure of the Netherlands in International Perspective: Crime Control*, Ministry of Justice Directorate for Strategic Development, La Haya.
- Walklate, S. (2001). Fearful communities? *Urban Studies*, Vol. 38, n. 5-6.

## INTRODUCCIÓN A UN NUEVO ENFOQUE PREVENTIVO

---

***Hay que ir a una mayor integración y participación de las policías locales en las políticas públicas de seguridad ya que son ellas las más próximas y mejor conocen a los ciudadanos y a sus entornos.***

---

La falta de un marco legislativo coherente con el desarrollo sociodemográfico en las grandes ciudades ha propiciado que se afronte la seguridad ciudadana desde aspectos colaterales, entre los que se encuentra el planeamiento y el diseño urbanístico. Un ejemplo, de ello, lo tenemos en el "Programa URB-AL" en el que participa el Ayuntamiento de Madrid.

Este programa se basa en la teoría CPTED. Si en la teoría clásica de la seguridad física primero se construía y después se agregaban los elementos de seguridad, con la CPTED se invierten los términos, primero se diseña de forma segura y después se construye. Se busca que la seguridad se integre en el ambiente.

Las policías locales por su proximidad y el amplio conocimiento que tienen de las necesidades, problemas y entornos de los ciudadanos, deben jugar un papel importante en las políticas públicas de seguridad.



## INTRODUCTION TO A NEW PREVENTIVE APPROACH

---

*Local police forces are very close and know the citizens and their environment very well, so they should be more integrated and participative.*

---

The lack of a legislative frame consistent with the social demographic development in big cities has caused urban security to be considered from collateral aspects; among them we can find planning and urban design. One example is the "URB-AL Programme". Madrid City Hall is participating in it.

This programme is based on the CPTED approach. According to the typical theory of physical security, building was in the first place, and then the security elements were added. But CPTED changes the procedure, firstly it is the secure design and after it, building. Security will be integrated in the environment.

Local police forces because of their proximity and the broad knowledge of citizens' necessities, problems and their environment, must play an important role in public security policies.





# **INTRODUCCIÓN A UN NUEVO ENFOQUE PREVENTIVO**

**Pablo Enrique Rodríguez Pérez**  
**Oficial del Cuerpo de la Policía Municipal**  
Ayuntamiento de Madrid

## **INTRODUCCIÓN**

Una de las características típicas de las sociedades postindustriales es la evolución de los núcleos urbanos por antonomasia, las ciudades; en particular aquellos núcleos estatales industrializados que denominamos "Grandes Ciudades", de cuyo estudio social se extraen una serie de características comunes que son:

- a) Diversidad en usos, valores y pautas de comportamientos
- b) Coexistencia de un mayor control formal, con un menor control personal en el modo de comportarse.
- c) Movilidad geográfica y social.
- d) Ritmo acelerado de vida.

La ciudad se configura por tanto como elemento determinante de las políticas primarias y más importantes, dirigidas a los ciudadanos, y en estos años han sido los Gobiernos Locales de las grandes ciudades del mundo, los que han debido de asumir con una visión integral un problema complejo que es la Seguridad Ciudadana, con un denominado común de agravación en el planeamiento de sus agendas políticas, y que estriba en la falta de un marco legal pertinente, que impide por tanto, cumplir con una función que demanda con insistencia la población.

Esta falta actual de un marco legislativo coherente al desarrollo sociodemográfico de las grandes urbes, ha propiciado la necesidad de afrontar la problemática de la seguridad ciudadana desde aspectos colaterales y que inciden directamente en la prevención de los actos violentos y delictivos, y entre estos elementos colaterales está el planeamiento urbanístico y las infraestructuras civiles.

## **NUEVAS INICIATIVAS**

En los últimos años del siglo XX y en la actualidad, el problema de la inseguridad ciudadana se ha convertido en un problema extremadamente complejo y multicausal, con una gran cantidad de factores que inciden en él, agravados en las grandes ciudades por un proceso de rápido crecimiento y urbanización, transformándose en escenarios de desarrollo económico, intercambios culturales y formación de una identidad propia, pero al

mismo tiempo se constituyen en lugares donde se producen conflictos sociales, hacinamientos y precariedades para muchos de sus habitantes.

Existen en las ciudades, sobre todo en las Europeas y Latinoamericanas, aún a pesar de la distancia, elementos estructurales en los delitos que se cometen que vendrían definidos por:

- a) Aumento significativo de la violencia, en algunos casos gratuito para el fin perseguido.
- b) Temprana iniciación de los delincuentes
- c) Asociación entre ciertas conductas antisociales y determinados ilícitos penales.

De los diversos "inputs" de gobernabilidad en estos últimos años, se han venido desarrollando iniciativas con el fin de potenciar las agendas de políticas públicas, con respecto a la importancia que tiene el nivel local en el combate del delito y la violencia; a través fundamentalmente de la prevención y el desarrollo legislativo, tareas para las que no existen organismos más eficaces que los locales por su proximidad al problema.

Ejemplo de la introducción de estas políticas institucionales en el desarrollo e implicación de las administraciones locales en la prevención y estudio de la seguridad ciudadana es la denominada RED 14 "Programa URB-AL" "Seguridad ciudadana en la ciudad", cuyo objetivo general es el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las entidades locales europeas y latinoamericanas, en el campo de la seguridad ciudadana, mediante el intercambio de experiencias, difusión y aplicación de las "prácticas idóneas" "buenas prácticas"; desde la perspectiva de las políticas preventivas que pueden desarrollar los Gobiernos Locales, para mejorar la seguridad objetiva y subjetiva de las personas, familia y vecindario.

Madrid, además de operar un cambio dentro de su estructura con el proyecto Madrid Seguro, participa dentro de este proyecto europeo-americano en el denominado "Consolidación de los Gobiernos Locales en Seguridad Ciudadana" a través de la formación y prácticas de las fuerzas de policía local.

Las administraciones locales y sus gobiernos tienen una relación directa con la población y por el amplio conocimiento que tienen de su problemática, son las instituciones más idóneas para implementar políticas focalizadas en la prevención y control de la violencia y la criminalidad.

Del análisis del entorno, la mayor fortaleza de la Administración Local es su relación directa y permanente con los ciudadanos y su problemática. Lo que le permite generar vínculos que deben ser aprovechados para la prevención de la criminalidad y disminución de la inseguridad.

De los estudios realizados, se ha comprobado que las intervenciones del Gobierno Local, en áreas tales como el mejoramiento de las infraestructuras e instalaciones, la planificación del desarrollo urbano, la protección de espacios públicos, la calidad de la salud y la educación, tienen un importante impacto en la prevención de la violencia y el delito; pero frente a estas acciones existen otros problemas que minimalizan los éxitos obtenidos. Quizá, el mayor de ellos sea la falta de coordinación efectiva entre las distintas administraciones en el campo de la seguridad ciudadana.

La profesora Lucia Dammert, Coordinadora del Estudios sobre Seguridad Ciudadana de FLACSO (Chile) señala entre los desafíos comunes a todos los Gobiernos Locales para la prevención y control del delito los siguientes:

- a) Financiación a pesar del riesgo. Se debe a la falta de visibilidad de la prevención desde el punto de vista de la política presupuestaria.
- b) Liderazgo local. El Alcalde se debe configurar en las grandes ciudades como el líder de las políticas de seguridad.

- c) Descentralización efectiva de responsabilidades y financiamiento. Debe empezar a descentralizarse las políticas de prevención y control de la violencia y la delincuencia.
- d) Marco legal adecuado. Las normativas deben evolucionar hacia mayores competencias efectivas de los Gobiernos Locales, en concreto la legislación referente a las policías que son un elemento indispensable en dicha normativa.
- e) Integración y coordinación interinstitucional. Evitar duplicidades de distintos organismos, mejorar la atención al ciudadano.
- f) Ampliación del papel del ciudadano. Impulsar la participación ciudadana en temas como el uso de espacio público, redes de programas para jóvenes, gestión de proyectos y formación de innovadoras políticas públicas
- g) Evaluación y análisis. Evaluaciones no ya solo sobre el proceso sino sobre el Impacto que tienen las políticas locales.

Dentro de este Proyecto de RED 14 se estructuran las diferentes iniciativas de prevención. Una de ellas está referida al "Impacto del diseño urbano en la prevención del crimen" cuyo objetivo es determinar las mejoras estratégicas en la prevención del crimen a través de los planeamientos urbanos y el uso de tecnologías adaptadas a las ciudades. También se fijan otros objetivos específicos, entre los que destaca las buenas prácticas en estrategias de intervención, de las que hablaremos más adelante.

Para estudiar la prevención del delito a través del planeamiento urbano, se parte de las teorías criminológicas que estudian el hecho delictivo. Así podemos destacar tres grandes teorías que han ido evolucionando hasta hoy y que tienen como referente único la estructura geográfica y las zonas de conflictividad:

- A) Sobre los años 50 se estudio el hecho delictivo desde la perspectiva de los precios de mercado, tradiciones coyunturales y políticas municipales de vivienda social, factores que condicionaban a los habitantes de ciertas zonas y propiciaba que la delincuencia no dependiera del entorno físico sino de las personas, por lo que se denominaron Teorías de la Clase Social.
- B) El área influye en el individuo, es el resumen de las teorías que se impusieron en los años 60 y 70, es decir, el urbanismo incide en la delincuencia tal como lo estableció la denominada "Escuela de Chicago". Al estudiar esta ciudad, llegaron a la conclusión de que existen tres características urbanas que influyen en los niveles delictivos: nivel de ingresos, movilidad residencial y heterogeneidad étnica "Cuanto más pobre, menos estable y más desintegrado socialmente sea el barrio habrá más delincuencia".
- C) En la actualidad (años 90) la teoría ha evolucionado en el sentido de que el entorno físico del área influye en las oportunidades para cometer el delito, y por tanto también puede incidir en la posibilidad de vigilar y controlar el comportamiento humano. Desde esta perspectiva, la arquitectura y el diseño del espacio urbano pueden inhibir o inducir directamente en el delito.

Esta teoría, cuyo máximo representante es Newman, nace con el propósito de prevenir la delincuencia a través del denominado "diseño ambiental".

La prevención del crimen a través del diseño ambiental se denomina coloquialmente "sep-ted", traducido como "espacios defendibles" (se ha llevado a las pantallas cinematográficas en la película "La habitación del pánico").

Desde el plano individual, el objetivo de esta política de prevención, sería el diseño de edificios que desalienten al delincuente, al tiempo que fomenten el uso legítimo del entorno.

Según la teoría de Newman, los entornos y espacios se deben estructurar en zonas:

- a) Públicas. Son espacios abiertos y menos seguros.

- b) Semiprivadas. Espacios abiertos y accesibles al público pero de titularidad privada.
- c) Privadas. Vinculan sólo a los particulares.

Esta concepción de los espacios públicos, lleva aparejado un sentimiento de propiedad no ya sólo desde el punto del derecho subjetivo civil, sino moral, es decir, la percepción de integración con el entorno. Lo que se ha denominado "sentimiento de territorialidad" que trae como consecuencia la necesidad de control y de defensa de dicho territorio. Esta defensa es por voluntad no por imperativo legal.

De la defensa del entorno se deriva la vigilancia del mismo, la vigilancia por los legitimados para ello, los habitantes, lo que reduce las acciones delictuales (vigilancia vecinal, chabolas, etc.).

Esta vigilancia podemos estructurarla en dos tipos:

- a) Informal. Se deriva de modo natural, de la edificación, de la ampliación de los campos visuales, eliminación de los ángulos muertos donde se da la oportunidad de la ocultación del delincuente.
- b) Formal.- Son los sistemas tecnológicos que ayudan en el control del espacio, como podrían ser sistemas de videovigilancia, circuitos cerrados etc., especialmente los lugares más vulnerables.

Estos conceptos abstractos y teóricos concretan en aspectos de control de espacios más tangibles y visibles, en elementos urbanísticos tales como:

- a) Iluminación.. Es uno de los elementos disuasivos más efectivos. Las luces disuaden al delincuente y favorecen la vigilancia informal reduciendo la sensación de miedo. Se debe de tratar de una iluminación que proporcione visibilidad y uniformidad. Entornos con diferencias de iluminación crean espacios de sombras, "se trata de iluminar al delincuente no al ciudadano que pueda ser víctima".
- b) Ajardinamiento. Son barreras simbólicas en el diseño urbanístico, en la estructuración de zonas, pero un mal diseño del mismo puede constituir verdaderos "oasis al delincuente", de ahí que se dicten reglas para evitar que el objetivo del ajardinamiento sea el contrario para el se diseñó. A modo de ejemplo señalar que los setos deben mantenerse a una altura máxima de 75 centímetros y los árboles podarse por debajo de 175 centímetros
- c) Seguridad física. Hay que partir de que la planificación urbana bien estructurada puede ser un elemento esencial para conseguir el éxito en un proyecto de seguridad. El grado de dificultad y tardanza para acceder a un lugar es fundamental para reducir las probabilidades de comisión de un delito.

En la teoría CPTED se invierte la realización clásica de la seguridad física, es decir, primero se construye y después se instalan los mecanismos de seguridad. En este caso primero se diseña de forma segura y después se construye, de modo que no sea necesario la instalación de los menos dispositivos físicos de seguridad, ya que con este tipo de programación o diseño, se asegura no solo el edificio sino lo más importante, el entorno, el espacio que lo rodea que es lo que proporciona mayor clima de seguridad "El programa de seguridad se integra en el ambiente".

Este programa o este concepto de diseño seguro, que como hemos visto parte en sus orígenes del estudio del hecho delictivo, ha derivado en una nueva técnica urbanística y arquitectónica, pero que se ha materializado en normas y reglas institucionales.

Ejemplo de esta materialización del diseño seguro, lo tenemos en el debate en el seno del Comité Europeo de Normalización que ha desembocado en la especificación CEN/TS 14383-3, tratándose de un conjunto de normas enfocadas en la prevención del

crimen mediante una correcta planificación humana. Ayudando a los agentes involucrados en el proceso del diseño, planificación y gestión del área de la prevención del crimen en definir las medidas de protección más adecuadas al edificio estudiado, la cual ha sido tratada en España a través de AENOR (Asociación Española de Normalización).

Estructuralmente el CEN estudia los niveles de seguridad del inmueble en cuanto a resistencia y vulnerabilidad, dependiendo de su forma de construcción y esta sea una vivienda unifamiliar o un bloque de pisos.

Pero especialmente debemos de señalar en la lucha contra la delincuencia a través de la prevención los trabajos realizados por las policías locales en general y en particular su labor en el ámbito del diseño urbanístico. En este campo destacamos el denominado "Certificado de diseño seguro". Certificado extendido por algunas de las policías locales anglosajonas y de los Países Bajos y que tiene por objeto reconocer que las viviendas construidas y su entorno cumplen una serie de condiciones de seguridad. Con ello la policía británica ha conseguido reducir un 40% los delitos en viviendas.

Este certificado, extendido por la policía local de "Diseño Seguro", abarca en general cinco niveles :

- a) La organización del barrio
- b) El trazado
- c) El diseño del entorno residencial
- d) La gestión y participación de los vecinos
- e) El edificio en sí mismo

En total se evalúan 55 ítems debiendo de superar un mínimo de 18 para obtener el certificado.



## LA SEGURIDAD CIUDADANA ANTE LOS CAMBIOS EN LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LAS NUEVAS ÁREAS URBANIZADAS

---

***Plantea los problemas de la extensión y fragmentación del territorio, las dificultades para su control y la aparición de pequeñas comunidades blindadas.***

---

En los años sesenta y setenta del pasado siglo XX se empiezan a producir los intentos más serios para relacionar ciudad y delincuencia. Esa relación se basaba en:

- "Vigilancia informal" (ver y ser visto).
- "Control del espacio urbano" (buenos sistemas de orientación e iluminación).

En algunos países esa relación se ha materializado normativamente, caso del Reino Unido, Sudáfrica e incluso en la Unión Europea, a través del Comité Europeo de Normalización cuyo Comité Técnico 325 tiene la misión de reducir la delincuencia a través del diseño y la planificación urbana.

Sin embargo, el problema que se plantea actualmente no es el de la seguridad en las áreas de naturaleza protegida ni el de los centros de las ciudades. El problema actual se encuentra en las zonas de interfases entre ambas.

Estas zonas de interfases que, en principio, eran relativamente pequeñas se han convertido, *de facto*, en las áreas de mayor superficie en amplias zonas del mundo desarrollado.

Estamos ante un problema de fragmentación, como consecuencia de las infraestructuras y la movilidad generada por el uso de los automóviles. Ante esta fragmentación la planificación tradicional se ve impotente para controlar esas inmensas áreas territoriales.

La tendencia que se adivina es la de vivir en pequeñas comunidades residenciales, separadas unas de otras, todas habitadas por personas de parecida categoría económica y social. Esto está obligando a conseguir territorios seguros. Los más ricos están intentando blindar sus áreas con sistemas "duros" de control de accesos y cuerpos de seguridad propios. Aunque no siempre con demasiado éxito. Pero las clases medias y las de menor capacidad económica no pueden hacerlo y reclaman sistemas policiales de control de áreas territoriales más amplias.

La respuesta a esta nueva situación puede pasar por impedir una mayor fragmentación, abandonar los enfoques sectoriales, sustituirlos por un pensamiento más global y por tomar en consideración la seguridad en el diseño urbano, ya que el control se ha perdido en las actuales formas de organización territorial. No olvidemos que el control del territorio (uno de cuyos elementos es la seguridad) está en la base misma de la creación de nuestras ciudades.

Nuevas áreas urbanizadas; control del espacio urbano; huella ecológica; ciudad sostenible.





## **PUBLIC SECURITY AND CHANGES IN TERRITORIAL ORGANIZATION OF NEW URBAN AREAS**

---

***This article explains the problems involved in the extension and fragmentation of the territory, the difficulty for its monitoring and the creation of small armoured communities.***

---

During the 60s and the 70s of last century the most serious attempts to connect cities with criminality took place. That relation was based on:

- "Vigilancia informal" (ver y ser visto "Informal surveillance" (see and be seen), and
- "Control of urban space" (good orientation and lighting systems.)

In some countries that relation has been regulated. This is the case of the United Kingdom and South Africa and even EU, through the European Commission for Standardization whose Technical Committee 325 has the aim of reducing criminality by means of design and urban planning.

Nevertheless, security in protected areas or city centres is not the problem concerned presently. The real problem is located in conurbations.

These conurbations were more or less small but now they have become in the biggest areas in many developed countries.

We face a fragmentation problem as a consequence of the infrastructures and the mobility due to the use of automobiles. Traditional planning cannot control these enormous areas.

The forecast is living in small residential communities, separated between them, and with persons of a similar economic and social status. Due to this, the trend is to create safe areas. The most rich persons try to armor their spaces with "hard" access control systems and their own private security. These measures are not always successful. But middle class families and those of less economic capacity cannot do it and they require police control systems of wider areas.

The response to this new situation could be: to avoid more fragmentation, to reject sectorial approaches and substitute them for a more global approach and have into account security in urban design, as control has been lost in the present ways of territorial distribution. We should have in mind that the control of the territory (one of its parts is security) is in the base itself of the creation of our cities.

New urban areas; urban space control; ecological print; sustainable city.



# LA SEGURIDAD CIUDADANA ANTE LOS CAMBIOS EN LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LAS NUEVAS ÁREAS URBANIZADAS

**José Fariña Tojo**

**Jefe del Departamento de Arquitectura y Urbanismo.**

**Escuela de Arquitectura.**

Universidad Politécnica de Madrid

## INTRODUCCIÓN

Ya en los años sesenta y setenta del pasado siglo XX se empiezan a producir los intentos más serios de relacionar ciudad y delincuencia. Así, los trabajos pioneros de Newman<sup>1</sup> y los demoledores análisis de Jacobs<sup>2</sup> a propósito de la ciudad del Movimiento Moderno, marcan el inicio de una serie de estudios que, de alguna forma, plantean la hipótesis de que conformación del espacio urbano y seguridad ciudadana están relacionados. Este interés por el tema ha sido, durante bastante tiempo, casi únicamente patrimonio de los sociólogos (empezando por la Escuela de Chicago) pero, últimamente ha empezado a despertar la curiosidad también entre algunos profesionales del diseño urbano hasta el punto que, incluso, se han llegado a publicar manuales destinados a ellos<sup>3</sup>.

Casi siempre los intentos de prevención de la delincuencia relacionados con el diseño urbano se han basado en dos premisas esenciales:

En primer lugar en la llamada "vigilancia informal" (ver y ser visto).

Y en segundo lugar en el "control del espacio urbano" (buenos sistemas de orientación e iluminación adecuada).

Estos dos principios, vigilancia informal y control del espacio urbano (a veces también se habla de control personal<sup>4</sup>) han sido adoptados con un cierto interés por el diseño urbano aunque no puede decirse lo mismo respecto a la planificación.

---

<sup>1</sup> Newman, O: "Defensible space: people and design in the violent city", *Architectural Press*, Londres, 1971, p. 264. Oscar Newman llegó a desarrollar en 1996 un manual titulado *Creating Defensible Space* conjuntamente con U.S. Department of Housing and Urban Development y Office of Policy Development and Research.

<sup>2</sup> El libro de Jacobs ha tenido numerosas ediciones y traducciones al castellano. La primera fue del año 1967 bajo el título bastante equívoco de *Muerte y vida de las grandes ciudades*, pero el original inglés es más antiguo Jacobs, J.: *The Death and Life of Great American Cities*, Random House, Inc., Nueva York, 1961.

<sup>3</sup> Por ejemplo, el *Manual de Espacios Urbanos Seguros* de los Ministerios de Vivienda y Urbanismo e Interior de Chile en conjunto con la Fundación Paz Ciudadana.

<sup>4</sup> Así se le llama en la descripción de la Buena Práctica titulada Programa de Seguridad Ciudadana en el Distrito de Oosterwei en Gouda (Países Bajos) del Concurso Internacional de Buenas Prácticas de Dubai de 1966 (<http://habitat.aq.upm.es/dubai/96/bp299.html>).

En general podríamos decir que estas relaciones entre diseño urbano y prevención de la delincuencia se han producido de forma bastante estrecha en los últimos años destacando, sobre todo, la labor normativa de algunos países como el Reino Unido o Sudáfrica. Incluso la Unión Europea, a través del Comité Europeo de Normalización (un camino un tanto retorcido) tiene un funcionamiento el Comité Técnico 325 con la misión de reducir la delincuencia a través del diseño y la planificación urbana<sup>5</sup>.

Parece pues que existe ya un mínimo cuerpo de doctrina en relación con el diseño urbano que permite establecer unas ciertas pautas. El problema es que estas pautas, a las que ahora no me voy a referir por no ser el objeto de este trabajo, tratan de una ciudad y una forma de organización del territorio que han cambiado de forma muy importante en el último cuarto del siglo veinte y de manera acelerada en los años transcurridos del actual siglo XXI. Es decir, tratan de lo que "era" la ciudad y no de lo que "son" ahora las áreas urbanizadas.

Esta nueva forma de organizar el territorio y las áreas urbanas se une a un fenómeno emergente que es el de la sostenibilidad. Ambos factores unidos hacen, como trataré de demostrar en las páginas que siguen, que el foco del problema se haya desplazado de la ciudad tradicional a las nuevas áreas urbanas (no parece muy claro que a estos nuevos territorios se les pueda llamar ciudades) que plantean condicionantes, requisitos y problemas bastante distintos a los que estamos acostumbrados<sup>6</sup>.

## LA CIUDAD COMO LÍMITE

La solución de los problemas, tanto de las áreas de naturaleza protegida como de los centros de las ciudades tradicionales, ha constituido el quehacer de los dos pasados siglos, en todos los aspectos, incluida la seguridad ciudadana. Pero las dificultades del presente aparecen en las zonas de interfase entre ambas. Estas zonas de interfase que, en principio, eran relativamente pequeñas se han convertido, *de facto*, en las áreas de mayor superficie del territorio en amplias zonas del mundo desarrollado. Lo que se haga en ellas es vital para conseguir una ciudad más sostenible. De hecho, la planificación tradicional se ve impotente para conseguir controlar estas inmensas áreas territoriales en las que el problema básico es el de la fragmentación.

Para comenzar, probablemente sería adecuado remontarnos a los ritos fundacionales de la ciudad. Y de todos ellos, uno que presenta un especial interés: la apertura del *surcus primigenius*. El rito lo describe Rykwert<sup>7</sup> de forma extraordinaria. Dice refiriéndose a este surco inicial en la fundación de Roma:

"Lo trazaba el fundador sirviéndose de un arado de bronce al que, según Catón, que a su vez depende de Servio, se uncían una novilla y un toro blancos, el toro por la parte de fuera y la novilla por el lado de dentro del surco. De creer los diversos relatos del camino seguido por Rómulo, la procesión habría avanzado en sentido contrario a las agujas del reloj empezando desde el extremo suroccidental del solar. El fundador se reuniría con su comitiva en el lugar convenido llevando el arado oblicuamente de forma que toda la tierra cayera de la parte de dentro del surco... si algo de tierra caía fuera los de la comitiva la echaban dentro del límite de la ciudad. Al llegar a los puntos en los que se

<sup>5</sup> La finalidad del TC325 es: "Preparation of European standards on building design and urban planning to provide performance requirements for the prevention of crime in residential areas at new and existing housing, including local shops, in order to ensure safety and comfort and to minimise fear of violence. Standards on building products and security devices are excluded."

<sup>6</sup> Una descripción algo más detallada de cómo se ha producido este proceso puede encontrarse en Fariña, J.: "Asimetría e incertidumbre en el paisaje de la Ciudad Sostenible", *Ingeniería y Territorio*, nº 75, Barcelona, 2006. Algunas de las afirmaciones que se exponen a continuación están basadas en este artículo. Asimismo los comentarios relativos a las cuestiones de sostenibilidad tienen su origen en la ponencia titulada "Las políticas de sostenibilidad. El programa de Buenas Prácticas" presentada en el Primer Foro de Urbanismo para un desarrollo más sostenible celebrado en Palma de Mallorca en noviembre de 2003.

<sup>7</sup> Rykwert, J.: *La idea de ciudad, antropología de la forma urbana en el mundo antiguo*, Blume, Madrid, 1985 (original en inglés, 1976).

abrirían las puertas del recinto levantaba el arado de la tierra y lo llevaba así levantado hasta sobrepasar el ancho de la puerta. Los muros que seguían la línea trazada en el terreno por el arado del fundador se consideraban sagrados, mientras que las puertas estaban sujetas a la jurisdicción civil”.

Podríamos extraer incontables enseñanzas de este párrafo. Sin embargo ahora simplemente nos centraremos en el hecho del establecimiento de un límite. Un límite que separaba una parte del territorio de otro. La importancia de este límite era manifiesta, simplemente por la solemnidad y el ritual con el que se desarrollaba el acto. Lo que iba a quedar encerrado dentro de esos límites era territorio humano, era ciudad. Fuera estaba la naturaleza incontrolada, el miedo, la barbarie. El territorio se limitaba (la ceremonia se llamaba *limitatio*) para poder controlarlo, para poder establecer un orden distinto al orden exterior<sup>8</sup>. Esta es la esencia de la urbanización: la seguridad. Y para ello, ante la imposibilidad de asegurar la totalidad del territorio, la ciudad se autolimita, se contiene en un área concreta y señalada. Sin embargo la ciudad no se podía encerrar, encapsular de forma completa, necesitaba sistemas de comunicación con el exterior ya que para poder mantener el sistema urbano necesitaba de la naturaleza. Por eso estaban las puertas. Y por eso Rómulo levantaba cuidadosamente el arado cuando fijaba el límite de la ciudad.

Por supuesto que ninguna ciudad es autosuficiente. El mantenimiento del sistema urbano requiere recursos que no se pueden encontrar en los límites de las murallas<sup>9</sup>. Pero ello no quiere decir que la ciudad no sea sostenible. Prueba evidente de que la ciudad así planteada era sostenible es que se sostuvo hasta hoy. Y no solamente se sostuvo, tuvo un éxito bastante importante. Para poder sostenerse contaba con el resto del territorio de forma que se estableció una relación ciudad-territorio que funcionaba bastante bien.

Pero antes de existir como tal fueron necesarios muchos pasos que incluían la creación de sistemas y estructuras intermedios. Uno fue la ganadería. Otro la agricultura. La agricultura también introducía un orden distinto en el territorio. Pero era un orden de diferente intensidad al orden urbano. Durante muchos siglos estos tres órdenes caminaron juntos y bastante bien avenidos. En la Edad Media encontramos ciudades igualmente amuralladas o cercadas (¿para qué una cerca sino era capaz de defender a la ciudad de los ataques? ¿acaso por qué seguía significando lo mismo, un límite?), luego los campos cultivados y, por último, la naturaleza.

Esta organización se ha mantenido en un complicado equilibrio hasta el momento actual. Se podría entender la naturaleza como el orden más estricto posible compatible con la energía que recibe la Tierra. Y las ciudades como el establecimiento de un orden distinto, creándose un subsistema dentro del peculiar sistema Tierra. Un subsistema de entropía más baja que el sistema naturaleza. Es decir es un subsistema en el cual el orden estadístico es mayor<sup>10</sup>. Y en medio está el orden agrícola y la utilización forestal y ganadera del territorio.

Para mantener esta organización urbana sólo hay dos soluciones: o bien conseguimos aportes adicionales de energía, o bien utilizamos parte de la energía que se utiliza en conseguir el “orden de la naturaleza”. La segunda que es lo que en la literatura ecológica se conoce como “ceder entropía positiva al medio”. Por ejemplo dice Bettini (independientemente de la mezcla de conceptos que se produce en el párrafo): *“un sistema abierto (una ciudad) puede por lo tanto mantenerse en un estado ordenado cediendo entropía positiva al medio ambiente circundante (es decir, desordenándolo) en*

---

<sup>8</sup> Fariña, J. y Ruiz, J.: “Orden, desorden y entropía en la construcción de la ciudad”, *Urban* nº 7, verano 2002.

<sup>9</sup> Naredo, J.M.: “Sobre la insostenibilidad de las actuales conurbaciones y el modo de paliarla”, en Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente: *Primer catálogo español de Buenas Prácticas*, MOPTC, Madrid, 1996.

<sup>10</sup> Hace ya algunos años que tuve la ocasión de calcular la entropía en diferentes áreas de la ciudad de Madrid y comprobar como variaba según la antigüedad del tejido. Fariña, J.: *Cálculo de la entropía producida en diversas zonas de Madrid*, Instituto Juan de Herrera, Madrid, 1995.

*forma de calor y de sustancias químicas degradadas, al tiempo que captura entropía negativa*<sup>11</sup>. Algo parecido sucedía con el llamado “campo”, aunque con menor intensidad.

Como consecuencia se fueron consolidando dos modos de vida que han caracterizado nuestro territorio durante muchos años (en los lugares más desarrollados del planeta aproximadamente hasta mediados del siglo pasado): el modo de vida urbano por una parte, y el modo de vida rural, por otra, que servía de amortiguador entre la naturaleza y la ciudad. Por supuesto con sistemas de control distintos (incluso con cuerpos de seguridad diferentes y, más o menos especializados). El urbanita casi siempre ha considerado al campesino de una forma idílica como el buen salvaje, que tenía una cierta relación con ese Paraíso de la Naturaleza que perdió al recluirse en la ciudad. Es lo que sucedía al principio: la sociedad rural (a pesar de todo) como sociedad de solidaridad, y al sociedad urbana como sociedad alienada<sup>12</sup>.

Para que esta sociedad de solidaridad funcionara era imprescindible que se dieran, entre otras, dos condiciones: la primera, que tuviera un tamaño adecuado para que la mayoría de sus miembros se pudieran conocer; y la segunda, que fuera una sociedad “completa” en la mayor medida posible. Es decir, que la mayor parte de las actividades pudieran realizarse en el círculo cerrado de la aldea, con incursiones esporádicas a centros de mayor nivel.

Tenemos, por tanto, en este momento evolutivo, un territorio rural caracterizado por pequeños asentamientos en el que los aldeanos realizaban la mayor parte de sus actividades con incursiones esporádicas a “la ciudad”, y con un modo de vida en el que el reloj era un objeto casi inservible y donde el tiempo discurría con ritmos distintos a los urbanos<sup>13</sup>.

Además estas formas de organización social tenían sus propios sistemas de control interno de funcionamiento del sistema. El hecho de que las sociedades rurales, como tales sociedades de solidaridad, pudieran establecer un sistema de control basado en el conocimiento mutuo de sus miembros no se podía sostener en las áreas urbanas en las que el anonimato y la relaciones superficiales eran la base de su modo de vida. Surgieron así unos sistemas de seguridad basados en el control muy intenso de áreas territoriales muy pequeñas y limitadas y otros de carácter más difuso que se encargaban de amplios territorios muy poco poblados.

## CRISIS Y EVOLUCIÓN

Una de las carencias más significativas de la ciudad ha sido, evidentemente, el contacto con la naturaleza. Este problema se ha concretado específicamente en una de las formas que se han inventado los urbanistas para construir la ciudad. Me estoy refiriendo al movimiento de las “ciudades jardín”. Esta orientación, suficientemente conocida y utilizada hasta la actualidad por muchos urbanistas, presenta algunas características peculiares: Las bajas densidades, la descentralización, y (aunque no tan específica de este movimiento) la separación de funciones<sup>14</sup>. Es decir, la zonificación. Estas tendencias, originadas en el último cuarto del siglo XIX y comienzos del XX, llevadas al límite y deformadas convenientemente con las posibilidades producidas por la movilidad

<sup>11</sup> Bettini, V.: *Elementi di Ecologia Urbana*, Einaudi, Turín, 1996. Existe una traducción al castellano de Editorial Trotta.

<sup>12</sup> Wirth, L.: “Urbanism as a Way of Life”, *Am. Journ. Sociol.* Nº 44, 1938. Este artículo de Wirth, básico para entender las relaciones entre el mundo urbano y el rural puede encontrarse traducido al castellano en muchos lugares de internet, por ejemplo en: [http://www.bifurcaciones.cl/002/bifurcaciones\\_002\\_reserva.pdf](http://www.bifurcaciones.cl/002/bifurcaciones_002_reserva.pdf).

<sup>13</sup> Lefevre, H.: *Du rural à l'urbain*, Anthropos, París, 1970. También existe traducción al castellano de Editorial Península. Habría que empezar a releer buena parte de los textos de Lefevre al que (lo mismo que sucede con Marcuse) le ha sentado bien el paso del tiempo.

<sup>14</sup> Unwin, Sir R.: *Town Planning in Practice, an Introduction to the Art of Designing Cities and Suburbs*, Parker, Londres, 1909. Existe una traducción al castellano de la Editorial Gustavo Gili con el nombre de *La práctica del urbanismo, una introducción al arte de proyectar ciudades y barrios* con un prólogo corto, pero sustancioso, de Manuel de Solà-Morales.

proporcionada por el automóvil privado han dado lugar a lo que muchos autores llaman "ciudad difusa", "ciudad a trozos" o, simplemente "anti-ciudad".

Hasta ahora, las ciudades se habían limitado a ocupar espacios más o menos concentrados y, más allá de los últimos bloques o de los más lejanos suburbios, se extendía aquello que genéricamente era "el campo". En esta nueva y perversa modalidad, la ciudad tiende a ocuparlo todo apoyándose en las infraestructuras y basando su supervivencia en la movilidad originada por el automóvil.

Esto empieza a suceder de forma significativa con importantes implicaciones sobre el territorio a partir de la Segunda Guerra Mundial.

La tendencia que se adivina es a vivir en pequeñas comunidades residenciales, separadas unas de otras, todas habitadas por personas de parecidas categoría económica y social, que van a trabajar a los grandes centros especializados o al interior de la ciudad tradicional, compran los fines de semana en grandes hipermercados donde, además, ya pueden ir al cine, bailar o cenar en un restaurante más o menos caro. La ciudad se va haciendo así a trozos, ocupando áreas de campo, y dejando espacios libres entre estos trozos. Pero esta progresiva rotura de la ciudad en partes pequeñas no da lugar a espacios de solidaridad como eran las antiguas aldeas, porque en cada trozo no se integran todas las funciones vitales, si no al contrario, la separación se hace cada vez mayor: entre funciones, entre clases sociales, incluso entre espacios<sup>15</sup>.

Este planteamiento no está todavía consolidado, pero se advierte claramente una mayor fragmentación social, mucho más dura e impermeable que lo hasta ahora conocido, con la población ocupando pequeñas islas de territorio, defendidas en algunos casos incluso por cuerpos de seguridad propios, y con un desconocimiento y, en gran medida, desprecio, por todo aquello que no les afecte directamente.

Por supuesto, estos rápidos cambios han afectado también a la vida de las aldeas. Por una parte ha llegado la mecanización. Incluso determinadas labores que requieren aparatos muy especializados y costosos, como la cosecha o el rociado de insecticidas mediante avionetas, las empiezan a realizar empresas que contratan los propios interesados para esas labores específicas, con lo que el agricultor, cada vez más se convierte en un empresario. Así que el concepto tradicional de aldea también se va deshaciendo y, los pueblos se van pareciendo cada vez más a las islas urbanas que comentábamos al ver la evolución que se estaba produciendo en las ciudades.

De forma que la ciudad y la aldea la irse aproximando, se van pareciendo más y más. El proceso no es el mismo que hace un siglo. Entonces, la ciudad al crecer de forma compacta absorbía las aldeas, rehaciéndolas e integrándolas en la trama urbana. Ahora, normalmente la ciudad llega a ese campo rota en decenas de esquivas urbanas mimetizadas por las aldeas en su crecimiento de manera que las modas, las construcciones arquitectónicas o las formas urbanas son similares. Es decir, que la aldea se convierte en una esquivilla más de la ciudad aunque sus habitantes se dediquen a la agricultura o a la ganadería.

Si nos fijamos en la relación de la urbanización con el territorio veremos que las antiguas ciudades (las ciudades tradicionales) aparecían como una especie de quistes en el territorio. Claramente separadas del campo mediante murallas, cercas o fosos, constituían una especie de anomalía, a diferencia del mundo rural mucho más integrado en la naturaleza. Sin embargo, desde mediados del siglo XIX se empiezan a tirar sistemáticamente las murallas, desaparecen las cercas y se rellenan los fosos<sup>16</sup>. Un siglo después, la irrupción del automóvil

---

<sup>15</sup> Fariña, J. y Pozueta, J.: "La movilidad en los tejidos residenciales del suburbio disperso", *Urban* nº 2, primavera 1998. El trabajo de investigación está también publicado, de forma completa, en el número 12 de los Cuadernos de Investigación Urbanística con el nombre de *Tejidos residenciales y formas de movilidad* en diciembre de 1995.

<sup>16</sup> El Real Decreto que autoriza la demolición de las murallas de Barcelona es de 1854 y el que autoriza la formulación del Proyecto del Ensanche de Madrid de 1857. En diciembre de 1857 el Emperador autoriza la demolición de las murallas de Viena.

permite la extensión casi ilimitada de la urbanización y la ciudad se desparrama literalmente sobre el territorio de forma centrífuga haciendo suyas las aldeas, los cultivos, los vertederos, las granjas porcinas y avícolas, las áreas naturales, los establos... De forma que ha sido necesario enquistar las escasas áreas poco antropizadas que quedan.

En el momento actual la situación se ha invertido y ya es todo suelo urbano o urbanizable (hasta legalmente) excepto el reservado. Incluso a estos quistes de naturaleza en medio de un territorio urbano o pendiente de ser urbanizado tenemos que vallarlos y dotarlos de sistemas de seguridad para que los urbanitas no los hagan suyos.

Pero ¿qué ha pasado con las relaciones entrópicas entre urbanización y naturaleza? Está claro que el orden digamos de "la naturaleza" ha ido perdiendo territorio a favor del "orden urbano". De todas formas este crecimiento no se puede producir de forma ilimitada. En algún sitio el "orden urbano" tiene que volcar la entropía que le sobra. Hasta ahora el "orden natural" la ha ido absorbiendo como ha podido y la ciudad ha tenido que ir captando sus recursos y cediendo sus desechos cada vez más lejos.

## LA HUELLA ECOLÓGICA

En el año 1996, Rees y Wackernagel proponen el concepto de "huella ecológica"<sup>17</sup>. La introducción de este concepto, con todos los problemas, críticas, inconvenientes e inconveniencias que trajo consigo, significó sin embargo que ya contábamos con algún instrumento (todo lo tosco y rudimentario que se quiera) para cuantificar las relaciones entre territorio y consumo.

Se podría definir como la cantidad de territorio de planeta que consume una determinada entidad de población para vivir conforme a su nivel de desarrollo. En el año 2000 se calculó la huella ecológica de la totalidad del planeta atendiendo a siete indicadores y los resultados fueron espectaculares: resultó que se utilizaban alrededor de 164 unidades de medida pero que la bio-capacidad del planeta era sólo de 125 millones, lo que significaba un exceso del 31%<sup>18</sup>.

Esto no siempre ha sido así. En realidad el problema es bastante reciente. Los cálculos indican que en los años sesenta del pasado siglo (el XX) la actividad humana consumía el 70% de lo que el planeta era capaz de producir, pero ya a principios de los años ochenta se alcanzaba el 100%, y en estos momentos estamos por encima de nuestras posibilidades, es decir utilizando los ahorros obtenidos a lo largo de los siglos.

Con ser grave el problema habría que añadirle otro: esta excesiva explotación del medio no se hace de forma uniforme en la totalidad del planeta. Por poner ejemplos extremos: los Estados Unidos de Norteamérica utiliza más de su capacidad, mientras que Perú o Gabón sólo usan parte de la misma<sup>19</sup>.

A escala mundial resulta que el 77% de la población del planeta tiene una huella ecológica menor que la media y el 23% restante ocupa el 67% de la huella de toda la humanidad. Existen, por tanto, dos problemas diferentes pero perfectamente interrelacionados: el primero se refiere a que hemos sobrepasado la capacidad de carga del planeta. Pero el segundo, cada vez más acuciante, es que esta explotación excesiva se hace de unos terrícolas a costa de otros.

---

<sup>17</sup> Wackernagel, M. y Rees, W.E.: *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*, Gabriola Island, BC: New Society Publishers, 1996.

<sup>18</sup> Wackernagel, M., Onisto, L., Callejas, A., López, I.S., Méndez, J., Suárez, A.I., Suárez, M.A.: *Ecological Footprints of Nations: How Much Nature Do they Use? How Much Nature Do they Have?*. Comisionado por el Foro de Río +5. International Council for Local Environmental Initiatives, Toronto, 1997.

<sup>19</sup> Más concretamente y con datos de 2006: los Emiratos Árabes Unidos (que ostentan el record) tienen una huella de 11,9 h/hab y los Estados Unidos de Norteamérica (que le sigue) tienen una huella ecológica de 9,6 h/hab, mientras que la de Perú es sólo de 0,9 h/hab y las de Zambia o el Congo apenas llegan al 0,6 o la de Afganistán está en el 0,1. Esto teniendo en cuenta que la media mundial es de 2,2. En España es de 5,4 y la media de la Unión Europea de 4,8.



Parece evidente que estamos llegando a un límite en el cual no existe ya suficiente territorio que sea capaz de absorber la entropía generada por la urbanización (estamos hablando en términos de entropía, o lo que es lo mismo: consumo de energía, de suelo, de materiales, contaminación, etc.). Esto no quiere decir que el sistema urbano vaya a entrar en colapso, ni mucho menos. Lo único que quiere decir es que el orden urbano de parte París o de Nueva York será cada día más perfecto mientras que el de las ciudades africanas y parte de las de América latina o de Asia, o de zonas concretas (a veces áreas muy grandes) de las ciudades "ordenadas" simplemente no podrá funcionar. El problema es, simplemente, un problema de justicia.

## EL PAISAJE DE LA CIUDAD SOSTENIBLE

Una vez analizado el cambio tan espectacular que se ha producido en la organización de nuestros territorios y el difícilísimo problema al que nos enfrentamos la pregunta sería ¿cómo afectan estos cambios a todas aquellas disciplinas que tienen una relación directa con la disposición de los elementos físicos y humanos sobre el territorio?. Para poder acotar el problema trataré a continuación de centrarlo en lo verdaderamente nuevo, dejando las áreas de territorio tradicionales aparte porque entiendo que en dichas áreas se cuenta ya con estudios, soluciones y propuestas concretas.

El problema no se encuentra en las áreas de naturaleza protegida. Esto es obvio, a menos que se entienda por naturaleza protegida por ejemplo la Casa de Campo de Madrid. A lo largo de la historia de la urbanización la seguridad de amplias zonas del territorio con una intensidad de población muy escasa o nula ha contado con soluciones policiales y de todo tipo de una larga tradición. Ahora mismo, desde el punto de vista policial el SEPRONA se encarga de su cuidado y desde la organización del territorio tanto la planificación territorial como la sectorial (planes de ordenación de recursos naturales, de gestión, de manejo, etc.) tienen instrumentos bastante eficaces como para mantener estas áreas en condiciones relativamente buenas. Quizás el único aspecto en que sea necesaria una cierta mejora es en la cuestión de los incendios forestales. Pero ya se están dando pasos, tanto desde el punto de vista de la normativa, como de la planificación, para pensar que se atisban las soluciones.

Tampoco el problema aparece con toda su crudeza en los centros urbanos. Desde el punto de vista de la seguridad ciudadana la cuestión se ha abordado básicamente a través del diseño urbano. En general puede decirse que la intervención clásica en los centros tradicionales se ha hecho con criterios más arquitectónicos que puramente de planificación. Aquí se puede encontrar también una abundante literatura, manuales de diseño<sup>20</sup> e incluso certificados que garantizan que los proyectos cumplen determinadas medidas de seguridad estándar. Podrían mencionarse en este campo los cuatro principios básicos de los que derivan casi todos los métodos de intervención en estas áreas según la metodología CPTED y que añaden dos más a los mencionados al comienzo ("Crime Prevention Through Environmental Design")<sup>21</sup>: vigilancia natural, reforzamiento de los sentimientos de pertenencia del territorio, control natural de accesos y mantenimiento y cuidado del espacio público. En cualquier caso es un problema que cuenta con métodos, estudios y soluciones suficientemente sólidos. Lo que no quiere decir que se apliquen en todos los lugares. Tampoco quiere decir que toda la ciudad tradicional funcione como tal. Fenómenos como la segregación, exclusión social, marginación o gentrificación, nos indican que partes importantes de la ciudad tradicional pueden funcionar, de hecho, como verdaderas periferias.

---

<sup>20</sup> A los mencionados al comienzo puede añadirse, entre otros, Kruger, Landman and Liebermann: *Designing safer places: A manual for crime prevention through planning and design*. South Africa Police Service and the CSIR, Pretoria, South Africa, 2001. También, VVAA: *Manual Espacios Urbanos Seguros*, Fundación Paz Ciudadana, MinVu, Ministerio Interior, Santiago, Chile, 2003. Asimismo existe bastante literatura y manuales sobre temas más arquitectónicos.

<sup>21</sup> National Crime Prevention Council (NCPC): *Designing safer communities: A crime prevention through environmental design handbook*, National Crime Prevention Council (NCPC), Washington D.C., USA, 1997.

Los nuevos problemas se concentran claramente en las interfases. Y, básicamente, en la interfase por antonomasia que es la periferia. Pero también en interfases de otro tipo como las vías de comunicación o las grandes áreas comerciales. Ahí es donde la importancia de paisaje que se está construyendo hace que la forma de intervenir sea determinante.

Ello es debido al hecho fundamental de que esta interfase se está convirtiendo de facto en la mayor superficie del territorio urbanizado. Es así como la realidad del territorio ha superado las teorías de Forman sobre las relaciones entre áreas construidas y urbanizadas<sup>22</sup>. La matriz de naturaleza y la matriz de urbanización con una pequeña interfase entre ambas, y enclaves de la otra matriz en cada una de ellas, están siendo sustituidas de forma acelerada por una gran matriz de urbanización difusa o de naturaleza antropizada (que de las dos formas se puede ver). Además esta matriz no se está produciendo de forma uniforme sino que las áreas principales son áreas de gradiente creciente o decreciente en relación a las infraestructuras.

Los intentos de conseguir territorios seguros se están produciendo de forma anárquica e incontrolada. Los más ricos (como he tenido ocasión de explicar anteriormente) están intentando blindar sus áreas de territorio con sistemas "duros" de control de accesos y cuerpos de seguridad propios aunque con no demasiado éxito tal y como demuestran las estadísticas realizadas en los barrios cerrados (countries) del norte de Buenos Aires. Pero las clases medias y las de menor capacidad económica no pueden hacerlo y reclaman sistemas policiales de control de áreas amplísimas de territorio. Todo ello con el significado obvio de aumentar todavía en mayor medida la huella ecológica del conglomerado urbanizado.

Pienso que estos intentos no van por el camino adecuado porque vista la enorme extensión con que se está produciendo el fenómeno los intentos de controlar toda la interfase son, simplemente, imposibles. Diría más, dañinos desde el punto de vista de la sostenibilidad del planeta.

## **LAS CONDICIONES**

Esta nueva organización (¿desorganización?) del territorio unida al problema planteado por los límites planetarios del crecimiento, hace que sea necesario un replanteamiento global del funcionamiento de las áreas urbanizadas que haga posible el mantenimiento de los equipamientos y servicios esenciales, tales como los de seguridad. En las condiciones actuales esto es imposible. Y no me refiero sólo al tema que nos ha reunido aquí sino a la generalidad de los servicios y equipamientos. Quizás esto se pueda entender mejor si hablo, por ejemplo, del transporte. Está más que comprobada la imposibilidad de mantener un transporte público rentable con las bajas densidades de las modernas periferias. O una biblioteca. O una escuela (a menos que se haga recorrer a los niños largas distancias en autobuses). En cualquier caso aunque fuera posible para una sociedad, una ciudad o un país determinados, el planeta no lo puede soportar.

Resulta imprescindible pasar de una sociedad del despilfarro (la sociedad opulenta de Galbraith) a una sociedad de la austeridad. Además, deberíamos inventar nuevos instrumentos de planificación que respondan a los problemas del siglo XXI ya que los que tenemos surgieron para dar respuesta a los planteados por la ciudad surgida de la Revolución Industrial. Puede parecer frustrante pero las áreas urbanizadas seguras no van a venir sólo de la mano de requisitos específicos relativos a la seguridad sino de una decisión global de cómo vayan a estar organizados nuestros territorios.

Y respecto a esta decisión global de las condiciones que han de cumplir estas áreas urbanizadas parece que vamos llegando a un cierto consenso respecto a algunos temas.

Tal y como he planteado el problema de la sostenibilidad, las políticas que pretenden atajarlo sólo pueden incidir en tres factores: disminuyendo la población total del planeta

---

<sup>22</sup> Forman, R.T.T.: *Land Mosaics: The Ecology of Landscape and Regions*, Cambridge MA: Cambridge University Press, 1995.

(mediante controles de natalidad, guerras, enfermedades o hambrunas), inventando (nuevas energías, sistemas no contaminantes, aumentando el rendimiento del sistema) o tratando de ralentizar el consumo disminuyendo las necesidades.

Respecto al primero, es decir a la disminución de la población total del planeta probablemente haya poco que decir. En cualquier caso yo no voy a entrar en ella.

El segundo conjunto de políticas son aquellas que se refieren a la invención. Obtención de nuevas fuentes de energía, utilización de energías alternativas, etc. Y dentro de la invención, aquellas otras más técnicas y directamente relacionadas con la planificación urbana y territorial. Me refiero a la necesidad de mejorar el rendimiento de nuestras ciudades y territorios. O como a mí me gusta más: aumentar su racionalidad. Aunque cada uno de los puntos que voy a mencionar a continuación requerirían casi un curso entero para cada uno, voy a intentar hacer una síntesis de algunas cuestiones directamente relacionadas con los temas de seguridad ciudadana.

1. Habría que empezar por una de las cuestiones más complejas de la nueva organización del territorio: impedir su fragmentación. Cada vez más se va convirtiendo en el tema central del comienzo de este siglo. Parece clara la relación entre fragmentación e ineficacia del sistema. Y no sólo para las áreas de naturaleza, sobre las que existen abundantes estudios, sino también sobre las áreas urbanizadas. Las áreas de ciudad "sin dueño" a que se refería Jacobs se están convirtiendo en áreas de territorio "sin dueño" intercaladas entre fragmentos cerrados de urbanización, generalmente controlados por cuerpos de seguridad privados, totalmente descoordinados sin interés ninguno en lo que suceda en otras áreas territoriales y sin posibilidad de maniobra fuera de sus reductos. El caos y la quiebra en el sistema de seguridad que producen estos fragmentos se suma al clamor general entre los planificadores sobre su ineficiencia.

2. Controlar el consumo de suelo. La relación suelo urbano por habitante no ha hecho más que crecer y, en los últimos años de forma ciertamente preocupante. Cuando mayor es el suelo antropizado menor es el suelo natural y menos posibilidades hay de que el sistema funcione. Asimismo la complejidad de su control aumenta de forma geométrica con la superficie por habitante al ser mucho más complicado cumplir con los cuatro principios básicos de la NCPC.

3. Evitar la dispersión. Por muchas razones. Básicamente por la cuestión de los desplazamientos y por el efecto que se produce en las áreas de terreno libre que quedan en los intersticios. Áreas no aptas para absorber la negantropía producida por las áreas urbanas. Desde el punto de vista del control del territorio existe una real imposibilidad (ante su enorme extensión) de que funcione ni la vigilancia informal ni el control personal del espacio.

4. Controlar estándares y densidades. En este intento que estamos haciendo de conseguir más con menos sería conveniente empezar a pensar en establecer (aunque fuera de forma indicativa) estándares máximos además de los mínimos que han sido una de las conquistas más importantes del planeamiento. Es imprescindible que las áreas urbanizadas cuenten con densidades mínimas que posibiliten la rentabilidad de los equipamientos, las infraestructuras y los servicios.

5. Complejizar las áreas urbanizadas. Uno de los vicios más establecidos del planeamiento consiste en diseñar áreas urbanas mediante el sistema de árbol. Ya hace muchos años que Christopher Alexander escribió un artículo premonitorio que se llamaba "ciudad no es árbol" porque decía con toda la razón que la ciudad tradicional estaba organizada mediante un sistema de semireticulo y no arborescente. El diseñar áreas urbanas mediante este sistema conduce indefectiblemente al enquistamiento de las diferentes piezas imposibilitando la relación entre ellas. En este punto están de acuerdo casi todos los autores que se ocupan de la seguridad. La creación de cualquier tipo de gueto es el paso previo a la creación de bandas y delincuencia organizada. Para que no exista segregación es imprescindible la mezcla entre clases socio-económicas. Los monocultivos sociales están en el origen de casi todas las formas de marginalidad.

6. Rehabilitar, reconstruir, reutilizar. El viejo principio ecologista es de plena aplicación para conseguir poner en carga las áreas ya urbanizadas y que no van a volver a ser naturaleza.

7. Favorecer la vivienda en alquiler. La fijación al territorio que trae consigo la vivienda en propiedad hace que aumenten de forma notable los desplazamientos residencia-trabajo que son los más importantes. En una sociedad en la cual el empleo no es para toda la vida resulta imprescindible potenciar la movilidad residencial y esto es mucho más complejo en un régimen de propiedad que en otro de alquiler.

8. Cambiar el concepto de zona verde. Las áreas verdes son imprescindibles en las ciudades pero habría que introducir en su diseño criterios forestales de automantenimiento. El concepto de "alfombra verde" puramente estético debería de ser desterrado. Asimismo deberían de introducirse criterios de seguridad que posibilitaran la utilización plena de dichas áreas.

9. Diseñar con criterios bioclimáticos. Se trata de una cuestión antigua, pero no acabamos de entender por qué no termina de formar parte del sustrato de la enseñanza del planificador como la durabilidad, la economía o la belleza ya que, además, va a favor de la seguridad al crear condiciones óptimas para el uso de la ciudad por todos los ciudadanos.

Algunos de los puntos anteriores tienen una relación aparentemente lejana con la seguridad, pero otros la tienen muy directa. En cualquier caso la aplicación estas mejoras a intentar disminuir las distancias entre clases o entre países (así como eliminar la marginación de determinados grupos o como modificar determinadas tendencias sociales que se han revelado perversas) deberían de ser objetivo político prioritario.

De poco vale que los modelos tecnocráticos de aumento de la eficiencia consigan racionalizar el uso de nuestras ciudades o de nuestros edificios si ello simplemente redunda en un mayor consumo o en una mayor seguridad de determinadas clases sociales.

Para que esta situación pueda ser modificada resulta imprescindible hablar de participación, educación e información. En primer lugar habría que referirse a la educación ciudadana. Se trata de un tema muy instrumentalizado pero que resulta necesario abordar si de verdad se quiere intentar conseguir una reversión en el actual proceso de desarrollo y aumento de los niveles de consumo a costa de todo. Ello, además, está en la base de la confianza mutua imprescindible para que funcione la seguridad. Así, en el Congreso de Jueces para la Democracia, celebrado en el pasado 2002 en la ciudad de Vigo, se puede leer en la ponencia sobre Seguridad Ciudadana o Seguridad Pública que<sup>23</sup>:

"Así fue cómo la seguridad se despojó de esa vieja idea de confianza mutua que venía acompañada del cuidado de sí, para asociarse a las ideas de inseguridad y criminalidad. Con el tiempo, no será la peste sino la delincuencia la que pasa a formar parte del miedo que sienten los ciudadanos dentro de su ciudad. Y la ciudad se vuelve contra el ciudadano porque se comienza a presentar la peligrosidad unida a la criminalidad como uno de los problemas mas graves de las sociedades modernas. Esto provocó que las ciudades se protegieran para defenderse del peligro que divisaban, apareciendo así los primeros preludios de una arquitectura defensiva, de recintos vallados con verjas terminadas en pinchos, o ya en nuestros tiempos, de farmacias acristaladas, centros comerciales custodiados por vigilantes de seguridad privados, cámaras ocultas en las grandes superficies y establecimientos y residencias privadas apartadas del casco urbano con controles de seguridad en la entrada. Las plazas y los parques abiertos comienzan a vivirse como recintos peligrosos, hasta que poco a poco van también cerrando sus puertas aunque se encuentren ubicados en el mismo centro de la ciudad como ha ocurrido con el Retiro de Madrid. De noche, si los grandes parques no se cierran se ocupan por personas

<sup>23</sup> Ref. Congreso de Jueces para la Democracia. Junio 2002. Vigo. Ponentes: Maria Ibañez, Pilar de Luna, Jiménez de Parga. Sección Territorial de Valencia. *Ponencia sobre la seguridad ciudadana o seguridad publica*, pág. 5.

desconocidas que duermen en la sombra de los árboles frondosos entre cartones, sacos viejos y botellas de vino. Son los homeless, las personas sin casa, los hombres sin hogar.”

Una información rigurosa, veraz y completa resulta imprescindible para que el proceso educativo pueda plantearse sin tópicos. De tal forma que educación, información y participación, deberían ser los tres ejes de cualquier proceso previo al intento de instaurar sistemas de racionalidad en las actuales formas de vida. En el momento actual, cuando todavía estamos empezando a analizar qué sucede con nuestro territorios es imprescindible dedicar esfuerzos adicionales a conseguir una información que nos falta y sin cuya existencia no estamos en condiciones de plantear soluciones eficientes.

A mí no me gusta demasiado recomendar lecturas porque la cuestión de las lecturas es un tema muy personal, pero desde que he descubierto un pequeño librito de Edgar Morin titulado “Los siete saberes necesarios para la educación del futuro” que publicó Paidós hace unos dos años, suelo apoyarme en él casi siempre cuando tengo que plantear cuestiones relativas a la educación de la ciudadanía. Así, el cuarto de los saberes se refiere a “Enseñar la identidad terrenal”. Dice: “El destino ahora de carácter planetario del género humano es otra realidad fundamental ignorada por la educación” ... “Habrá que señalar la complejidad de las crisis planetarias que caracterizan el siglo XX y mostrar que todos los seres humanos, enfrentados desde ahora a los mismos problemas de vida y muerte, viven en una misma comunidad de destino”.

Parece necesario, por tanto, repensar la organización de nuestros territorios a la luz de los nuevos problemas que han surgido hace menos de treinta años pero que se presentan con toda virulencia en los últimos seis. Y ello también, por supuesto, en todas aquellas cuestiones relativas a la seguridad. Porque uno de los errores más importantes que cometeríamos sería el de pensar exclusivamente en términos de nuestra disciplina.

Resulta imprescindible abandonar los enfoques parciales y tratar de ver el conjunto. El pensamiento sectorial está siendo sustituido por un pensamiento global y holístico probablemente el único que pueda dar respuesta a problemas que no son parciales ni sencillos sino globales y complejos. El diseño urbano ya hace tiempo que ha considerado la necesidad de tomar en consideración las cuestiones de seguridad a la vez que las de economía, belleza o eficacia. Ahora está incorporando las de eficiencia para dar respuesta a los problemas planteados por los límites del crecimiento.

Respecto al planeamiento, tanto urbano como territorial, va mucho más atrasado. Está todavía en la fase de considerar casi exclusivamente los temas económicos. Esto, lejos de ser una desventaja puede hacer que vaya más rápido sin lastres adquiridos. La incorporación de cuestiones relativas a riesgos, seguridad ciudadana, eficacia y eficiencia es imprescindible. Probablemente no se podrá hacer con los actuales instrumentos de planificación. Esto significa que habrá que inventar otros nuevos.

Hace alrededor de un año que vengo proponiendo dos condiciones básicas de cualquier sistema de planificación que afecte al territorio y que se intente en estas condiciones (se refiera a la ciudad, la seguridad o la educación).

La primera se refiere al hecho de la existencia de una evidente asimetría en las relaciones entre urbanización y naturaleza que no debería ser una situación a corregir sino una oportunidad a aprovechar. Las teorías tradicionales sobre equilibrios entre territorios, desarrollo de zonas deprimidas, etc., deberían de revisarse a la luz de los nuevos modelos, ahora de escala planetaria, que se empiezan a alumbrar. Deberíamos de empezar a tener claro que determinados territorios no es bueno que se desarrollen nunca si por desarrollo se entiende antropización (o urbanización si este se lleva al límite). Al contrario, hay que empezar a considerar el territorio no como un espacio con vocación isotrópica en el sentido de que todo él tiene igual derecho a ser urbanizado, sino como un espacio que necesita de la asimetría en la relación urbanización-naturaleza para que ambas puedan subsistir armónicamente.

Además está la cuestión de la incertidumbre<sup>24</sup>, muy ligada a la anterior y fundamental para alumbrar soluciones ante los nuevos problemas que nos afectan. Una estricta posición determinista y, sobre todo, los intentos de controlar el territorio y su forma hasta la última piedra siguiendo los cánones y valores predeterminados, amplían las huellas ecológicas de los territorios de forma desmesurada, tendiendo a producir los cambios mediante catástrofes en lugar de hacerlo mediante un sistema selectivo. De cualquier forma los cambios van a ocurrir, lo que sucede es que la capacidad de respuesta ante una forma u otra de producirse es muy diferente. La necesidad de trabajar en contextos de incertidumbre es ineludible y cambia radicalmente los usos tradicionales no solamente en materia de organización urbana y territorial, sino también en el proyecto arquitectónico y la obra civil.

En realidad, tanto de las asimetrías como de la incertidumbre, que aparecen como básicas en el nuevo planteamiento socio-espacial que se alumbra, no sabemos si saldrá una forma de organización espacial de la humanidad que funcione mejor que la actual, pero hay que ser optimistas.

Como resumen de lo escrito se podría afirmar que la mayor parte de las medidas que parecen adecuadas para conseguir la sostenibilidad de nuestros territorios y áreas urbanas lo son también para mejorar la seguridad de sus habitantes. En este sentido el camino parece claro. También habría que decir que la ciudad tradicional no volverá porque la forma de vida de las generaciones actuales es diferente. En estas condiciones resulta imprescindible trabajar para conseguir nuevas formas de organizar las áreas urbanas que atiendan a criterios de eficiencia (conseguir más con menos) incluidas aquellas cuestiones relativas a la seguridad que será imprescindible reenfocar para atender a las nuevas condiciones. Las ciudades nacieron para conseguir controlar áreas de territorio limitadas. Este control se ha perdido en las actuales formas de urbanización y los intentos de conseguir este control en hectáreas y hectáreas de territorio son, simplemente, imposibles. Parece, además, imprescindible contar con la seguridad ciudadana para proponer nuevas formas de organización territorial ya que, precisamente, el control del territorio (uno de cuyos elementos es la seguridad) está en la base misma de la creación de nuestras ciudades.

## REFERENCIAS

- Alexander, C.: *The Nature of Order. An Essay in de Art of Building and the Nature of the Univers* (volumen primero: *The Phenomenon of Life*), Center for Environmental Structure, Berkeley, 2003.
- Bettini, V.: *Elementi di Ecologia Urbana*, Einaudi, Turín, 1996.
- CICCIP: *Actas del II Congreso Internacional de Ingeniería Civil, Territorio y Medio Ambiente*, Comisión de Medio Ambiente del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, 2004.
- Cullen, G.: *Townscape*, Architectural Press, London, 1971.
- EU Expert Group of the Urban Environment: *Urban Design for Sustainability*, European Commission, Environment DG, Brussels, 2004.
- Fariña, J. y Pozueta, J.: "La movilidad en los tejidos residenciales del suburbio disperso", *Urban* nº 2, primavera 1998.
- Fariña, J. y Ruiz, J.: "Orden, desorden y entropía en la construcción de la ciudad", *Urban* nº 7, verano 2002.

---

<sup>24</sup> Wagensberg, J.: *Proceso al azar*, Tusquets, Barcelona, 1986.

- Fariña, J.: *Cálculo de la entropía producida en diversas zonas de Madrid*, Instituto Juan de Herrera, Madrid, 1995.
- Folch, R. (coord.): *El territorio como sistema: conceptos y herramientas de coordinación*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2003.
- Forman, R.T.T.: *Land Mosaics: The Ecology of Landscape and Regions*, Cambridge MA: Cambridge University Press, 1995.
- Gibberd, F.: *Town Design*, Architectural Press, London, 1961.
- Junta de Andalucía: *Paisaje y Ordenación del Territorio*, (ponencias e intervenciones de los encuentros que organiza el Instituto del Paisaje de la Fundación Duques de Soria), Dirección General de Planificación de la Consejería de Obras Públicas y Transporte, Sevilla, 2002.
- Kruger, Landman and Liebermann: *Designing safer places: A manual for crime prevention through planning and design*. South Africa Police Service and the CSIR, Pretoria, South Africa, 2001.
- Lahosa, J.M.: "Delincuencia y ciudad, hacia una reflexión geográfica comprometida", *Biblio3W* nº 349, Barcelona, 2002.
- Lefevre, H.: *Du rural à l'urbain*, Anthropos, París, 1970.
- Ministerio de Fomento: *Cuarto Catálogo Español de Buenas Prácticas*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento, Madrid, 2003.
- Ministerio de Medio Ambiente: *Bases para la evaluación de la sostenibilidad en proyectos urbanos*, Secretaría General Técnica del Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2003.
- National Crime Prevention Council (NCPC): *Designing safer communities: A crime prevention through environmental design handbook*, National Crime Prevention Council (NCPC), Washington D.C., USA, 1997.
- Naredo, J.M.: "Sobre la insostenibilidad de las actuales conurbaciones y el modo de paliarla", en Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente: *Primer catálogo español de Buenas Prácticas*, MOPTC, Madrid, 1996.
- Nicolis, G. y Prigogine, I.: *La estructura de lo complejo, en el camino hacia una nueva comprensión de las ciencias*, Alianza, Madrid, 1997.
- Ponce Solé, Juli: "Convivencia, inseguridad y urbanismo" en *Migrainfo 17*, Diputació Barcelona, Barcelona, 2006.
- Rykwert, J.: *La idea de ciudad, antropología de la forma urbana en el mundo antiguo*, Blume, Madrid, 1985 (original en inglés, 1976).
- Steenbergen, C y Reh, W.: *Architecture and Landscape, The Design Experiment of the Great European Gardens and Landscapes*, Prestel, Amsterdam, 1996.
- Unwin, Sir R.: *Town Planning in Practice, an Introduction to the Art of Designing Cities and Suburbs*, Parker, Londres, 1909.
- Valdivia, Claudio: *Revisión de la normativa aplicable en diseño urbano seguro*, Fundación Paz Ciudadana, Santiago, Chile, 2004.
- VVAA: *Urbanismo para un desarrollo más sostenible: equilibrio territorial, hacia una utilización más responsable del territorio*, Govern de les Illes Balears, Palma de Mallorca, 2004.

- VVAA: *Manual Espacios Urbanos Seguros*, Fundación Paz Ciudadana, MinVu, Ministerio Interior, Santiago, Chile, 2003.
- Wackernagel, M. y Rees, W.E.: *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*, Gabriola Island, BC: New Society Publishers, 1996.
- Wackernagel, M., Onisto, L., Callejas, A., López, I.S., Méndez, J., Suárez, A.I., Suárez, M.A.: *Ecological Footprints of Nations: How Much Nature Do they Use? How Much Nature Do they Have?*. Comisionado por el Foro de Río +5. International Council for Local Environmental Initiatives, Toronto, 1997.
- Wagensberg, J.: *Proceso al azar*, Tusquets, Barcelona, 1986.
- Whitzman, Carolyn and Wekerle, Gerda: *Toronto safer city guidelines*, Healthy City Office, Toronto, Canada, 1997.
- Williams, K., Burton, E. y Jenks, M. (edt.): *Achieving Sustainable Urban Form*, E&FN Spon, New York, 2000.
- Wirth, L.: "Urbanism as a Way of Life", *Am. Journ. Sociol.* N° 44, 1938.



## **LAS BANDAS JUVENILES EN ESPAÑA: UN NUEVO RETO PARA LA SOCIEDAD ESPAÑOLA**

---

***Aunque se habla de bandas juveniles, las características que las definen no son exclusivas. En lo que sí hay unanimidad es en el hecho de que una vez asentadas su erradicación se complica, por ello, hay que prevenir y actuar policial y judicialmente .***

---

Actualmente en España el número de bandas juveniles rondan las 250 con un total de unos 9.000 miembros. Comparando estas cifras con las existentes en Estados Unidos, podemos considerar que en nuestro país el problema es limitado. Sin embargo, hay que destacar su rápida evolución en los últimos años.

Las estrategias más efectivas para luchar contra ellas son las que combinan la prevención con la actuación policial y judicial, sin olvidar que una vez que se han asentado en una ciudad o barrio su erradicación resulta muy complicada.

Aunque se habla de bandas juveniles, sus características no están perfectamente definidas ni universalmente aceptadas, ya que la edad, por ejemplo, no es un elemento exclusivo, por ello, en Estados Unidos se denominan bandan callejeras.

En la Unión Europea, EUROPOL, ha establecido 13 criterios para considerar a un grupo como organización criminal. De ellos 4 son obligatorios y del resto tienen que concurrir al menos dos. Estos criterios pueden ser una buena referencia.

En España, la Secretaría de Estado de Seguridad, elaboró una Instrucción con la denominación de "Plan de Intervención Multidisciplinar contra los Grupos Violentos y Organizados de Carácter Juvenil que incluía una lista con una serie de criterios cuya inclusión, en al menos dos, asignaba la pertenencia de una persona a una banda juvenil.

Bandas juveniles; localización; factores; concepto; expansión.



## JUVENILE BANDS IN SPAIN: NEW CHALLENGE FOR SPANISH SOCIETY.

---

*Although they are called juvenile bands, the defining characteristics are not exclusive for them. But there is unanimity in the fact that once settled their eradication gets more and more complicated, due to this, we should apply prevention and promote police and judicial actions.*

---

The number of juvenile bands in Spain is presently about 250 with an approximate amount of 9,000 members. Comparing these figures with the figures of USA, we can state the problem is limited in our country. Nevertheless, we should emphasize their rapid evolution in the last years.

The most effective strategies to fight against them are those combining prevention with police and judicial action, but always bearing in mind once they are settled in a city or neighborhood their eradication is very complicated..

Although they are called juvenile bands, their characteristics are not perfectly defined or universally accepted, as age, for instance, is not an exclusive element. That is the reason why they are called street bands in USA.

In the ambit of the European Union, EUROPOL, has established 13 requirements to consider a group as a criminal organization. Four of them are essential and as for the rest of them, two requirements should at least be met. These requirements can be a good reference.

In Spain, the Secretariat of the State for Security issued a directive, called "Multidisciplinary Action Plan To Fight Against Violent and Organized Juvenile Groups". It included a list of requirements whose fulfillment involved the membership of a person in a juvenile band.

Juvenile bands; location; factors; concept; expansion.



## **LAS BANDAS JUVENILES EN ESPAÑA: UN NUEVO RETO PARA LA SOCIEDAD ESPAÑOLA.**

**Carlos Igual Garrido.**

**Teniente del Cuerpo de la Guardia Civil**

### **INTRODUCCIÓN**

La imagen de las bandas juveniles habitualmente se ha asociado a las grandes ciudades de Norteamérica - Nueva York, Boston, Los Ángeles-, aunque la realidad en que se encuentran extendidas no sólo por la mayoría de las ciudades y pueblos de Estados Unidos, -donde en el año 2002 se estimaba en más de 700.000 el número de miembros activos, la mayoría en las grandes ciudades.- sino también por Méjico y Centro América.

Tradicionalmente a las bandas juveniles se han asociado factores como barrios deteriorados, hogares desintegrados, fracaso escolar, exposición a la violencia, y acceso a las drogas ilegales. Para los niños de los barrios con mayoría de población inmigrante, sin padres, de familias monoparentales, o que ambos padres trabajan, las bandas son una fuente de estabilidad e identidad frente a la sociedad en que viven, donde la aceptación e integración son difíciles.



### **EXPANSIÓN INTERNACIONAL**

Como consecuencia de la cada vez mayor presencia de la comunidad hispana en Norteamérica, las bandas latinas fueron creciendo y aumentando su poder, lo que sumado a la creciente globalización, y a la política del Gobierno de Estados Unidos de deportaciones masivas, provocó la extensión del problema a Méjico y América Central, donde se estima el número de miembros activos de las bandas en más de 300.000.

Europa hasta hace apenas diez años, parecía ajena a este tipo de bandas, aunque ya tenían amplia experiencia en grupos radicales xenófobos, neo-nazis, ultra-conservadores o anti-sistema. Es fundamentalmente en la última década cuando aparecen las primeras manifestaciones en España de los grupos latinos – baste señalar que es en el año 2000 cuando se funda en España la “Sagrada Tribu América-Spain” rama en nuestro país de los Latin Kings- y su progresión tanto en miembros activos como delictiva, ha sido cada vez mayor.

El número de bandas en España actualmente supera los 250, con más de 9.000 miembros activos, de las que únicamente 38 son bandas latinas, con más de 2.500 miembros identificados. Si comparamos estas cifras con las de Estados Unidos donde las bandas superan las 23.000 y con más de 600.000 integrantes, podemos percibir lo limitado del problema en España.

No obstante, no podemos olvidar el corto periodo de tiempo en el que han evolucionado estos grupos y el rápido incremento que han tenido, lo que debe llamar la atención de los responsables de los programas de prevención de la delincuencia y de las políticas de seguridad ciudadana, ya que por la experiencia de los países donde las bandas se encuentran extendidas, una vez las bandas se afianzan en un barrio o en una ciudad, su supresión resulta extremadamente difícil. Las estrategias más efectivas parecen ser las que combinan medidas preventivas con otras de carácter policial y judicial.



## UN INTENTO DE ACLARAR CONCEPTOS

En primer lugar cabe preguntarnos qué entendemos por banda juvenil. Si hiciésemos esta pregunta a un grupo de expertos en bandas juveniles todos ellos aludirían a una serie de características comunes: un grupo de jóvenes, con cierto grado de organización, y división de funciones entre sus miembros, que habitualmente utilizan la violencia, y cuyos actos trascienden socialmente. Pero en esta definición sería aplicable también a un equipo de fútbol americano o de rugby. En un intento de ser más precisos añadiríamos que también cometen actos delictivos, pero aún así la categoría sería demasiado amplia e incluiría, a cualquier grupo de jóvenes que se asociase para cometer un delito. Se hace necesaria la exigencia de una cierta estabilidad temporal, una actividad delictiva prolongada en el tiempo. Aún así la categoría es lo suficientemente amplia para incluir grupos de jóvenes delincuentes cuyo objetivo es el lucro, y que delinquen con delitos contra la propiedad o tráfico de drogas a pequeña escala – por ejemplo “los cangris” de Sevilla.



Por otro lado, la calificación de juvenil parece restringir el margen de edad a los menores de edad, pero este no es un criterio eficaz, puesto que aunque sea muy alto el porcentaje de menores, la mayoría de estas bandas están lideradas por mayores.

Este debate sobre la definición de qué es una banda juvenil no es sólo fruto de nuestra inexperiencia en España con estos grupos, ya un estudio realizado en Estados Unidos por la National Youth Gang Survey, indicaba por un lado lo complejo que resultaba hacer una definición precisa de qué es una banda juvenil y por otro lado lo poco concretos que podían ser los indicadores que muchas instituciones utilizaban para asignar la pertenencia de un joven a estas bandas- los más utilizados eran que los jóvenes se auto-definiesen como tales o que utilizasen signos distintivos como vestimentas o tatuajes-

En la mayor parte de los casos, se recurre a las valoraciones policiales o de otros agentes del sistema penal como criterio para asignar la pertenencia a estos grupos y sólo una minoría de agencias utilizan guías que incluyen criterios concretos para asignar la pertenencia a una banda.

Otro problema común en América, es la distinción entre bandas juveniles y bandas de adultos, una cuestión de difícil solución ya que es habitual la presencia de ambos en las bandas, desempeñando distintas funciones y muchas veces las segundas son la evolución de las anteriores. Por esta razón en diversos ámbitos se está sustituyendo el término bandas juveniles por el más general de bandas callejeras (street gangs), que no presupone la edad de sus componentes.

En nuestro ámbito de la UE, tampoco tenemos una definición concreta de banda juvenil, aunque sería útil considerar los criterios que utiliza EUROPOL para considerar un grupo como organización criminal, de los que cuatro son obligatorios ( 1, 3, 5 y 11), y del resto deben cumplirse al menos dos:

1. Más de dos personas
2. Reparto específico de tareas
3. Actuación prolongada en el tiempo
4. Jerarquía y control interno
5. Comisión (o sospecha) de delitos graves
6. Actividad internacional o interprovincial
7. Uso de violencia o intimidación
8. Estructuras empresariales
9. Blanqueo de capitales
10. Uso de influencias y corrupción
11. Búsqueda de beneficios
12. Utilización de expertos para determinadas actividades (financieras, tecnológicas, etc.)
13. Aislamiento del líder, comunicación con la base mediante lugartenientes u otros líderes intermedios.
14. Sofisticación en sus actividades (técnica, financiera, organizativa, etc.)

Aunque en principio las bandas juveniles en España no cumplirían el criterio 11 de búsqueda de beneficios, ya que no parece ser ésta una de las principales motivaciones de estos jóvenes, también debemos tener en cuenta la evolución que muchos de estos grupos han tenido en América y principalmente en Estados Unidos, donde su vinculación con el tráfico de drogas les ha convertido en organizaciones criminales con estructuras internacionales.

## ACTUACIONES EN ESPAÑA

En abril del año 2005, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó una proposición no de Ley por la que se instaba al Gobierno a aprobar un Plan para prevenir y evitar la aparición o consolidación de grupos violentos de jóvenes con estructuras de cohesión y disciplina interna, como consecuencia de esta iniciativa parlamentaria, la Secretaría de Estado de Seguridad, elaboró una Instrucción, con la denominación de "Plan de Intervención Multidisciplinar contra los Grupos Violentos y Organizados de Carácter Juvenil" que incluía una lista con una serie de criterios cuya inclusión en al menos dos de ellos, asignaba la pertenencia de una persona en una banda juvenil.

Sin embargo, a la hora de definir estos Grupos Organizados de Carácter Juvenil, la instrucción no es tan explícita. Se dan ciertas características que se asumen comunes a estos grupos y se reconoce la dificultad de homogeneizar estos grupos, estableciéndose ciertos parámetros para concretar la definición:

- Se opta por un margen amplio de edad: entre 12 y 32 años, dada la evidencia de que en las bandas coexisten desde niños de apenas 12 años hasta los líderes que superan los 30.
- La existencia de estructuras de cohesión y disciplina interna.
- Cuyas actuaciones derivan en conductas violentas y que generan, además, alarma social.
- Se excluyen de esta instrucción, el ámbito de la violencia en los espectáculos deportivos, por haber sido objeto de una normativa específica.

Como vemos, la Secretaría de Estado de Seguridad, optó por crear una categoría amplia, confiando en que los especialistas de las Fuerzas y Cuerpos del Estado, determinasen de forma operativa los grupos que debían ser objeto de investigación.

Los grupos incluidos deberían clasificarse conforme a criterios de ideología y nacionalidad de origen en uno de los siguientes bloques:

- De extrema derecha
- De extrema izquierda
- De origen latino

Durante la vigencia del Plan, se ha constatado la diversidad de grupos que cumplían los criterios de inclusión, y la dificultad de su categorización en los bloques especificados:

- Como extrema derecha: Skin Heads y afines y Grupos radicales de la ultra-derecha.
- Como extrema izquierda, Movimiento okupa, Red Skin, Anarquistas, RASH, Grupos Anti-skins, Anti-Sistema.
- Entre los grupos latinos, desde los grupos asentados en América como Latin King, Ñetas, Mara Salvatrucha, Dominican Don't Play, hasta otros locales, muchos de ellos escisiones de los anteriores: Lion Black, Rapper Boys, e incluso otros sin ninguna vinculación con latinoamérica como los Cangris.

Para concluir podemos decir que en España las bandas juveniles son un fenómeno demasiado reciente para tener una imagen real de su verdadera dimensión y de cual será su evolución durante los próximos años.

Como en cualquier otra política de prevención de la delincuencia juvenil el abordaje deberá ser por un lado preventivo, con medidas de integración y sociales y por otro lado de intervención especialmente policial, para evitar que la actividad de estos grupos organizados derive a actividades ilícitas como el tráfico de drogas, lo que multiplicaría exponencialmente su peligrosidad.