

7

Fascículo Interactivo

de **16**

TOMO VI

Universidad, Ciencia y Desarrollo

Programa de Divulgación Científica >>>



La Encrucijada de la seguridad ciudadana

Facultades de Ciencia Política y Gobierno
y de Relaciones Internacionales



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

Adelante en el tiempo

Resumen: >>>

Durante varias décadas, el debate sobre el rol de la policía en las políticas de seguridad de las ciudades se enfocó en la disyuntiva represión-prevención. Sin embargo, en la actualidad, el tono del debate se ha tornado muy diferente. Hoy día, las políticas de seguridad más recientes y exitosas se caracterizan por ser esencialmente preventivas, esto quiere decir que están enfocadas hacia la creación de un mayor tejido social y al restablecimiento del control de las comunidades sobre sus barrios.

No obstante y pese a que la base de las políticas de seguridad es en esencia la misma, existen diferencias sustanciales respecto de la forma como se concibe la construcción de este tejido social en el mundo. Los diferentes países han establecido sus propios modelos con objetivos claros. Tres de estos modelos se destacan en este siglo: el modelo 'inmunológico' estadounidense, el 'profiláctico' europeo y el modelo de los hábitos saludables.

Palabras clave:

seguridad ciudadana, policía, criminalidad



La investigación sobre los temas de seguridad ciudadana y policía es reciente en Colombia, en comparación con la amplia trayectoria que en esta materia se ha desarrollado especialmente en el mundo anglosajón desde 1930. La Universidad del Rosario y su grupo de estudio en seguridad, adscrito al Centro de Estudios Políticos Internacionales (CEPI), han venido investigando la policía colombiana y comparando las políticas de seguridad urbana desde el año 2003. En un país cuyos primeros productos en el área datan de mediados de los años noventa y donde aún no existen centros de criminología o revistas especializadas indexadas, este esfuerzo puede ser considerado pionero al comparar y clasificar diferentes

experiencias internacionales de estrategias de seguridad ciudadana.

El debate sobre el rol de la policía en las políticas de seguridad de las ciudades se centró durante varias décadas en la disyuntiva represión-prevención. Hoy en día, los temas sobre la seguridad ciudadana tienen un tenor diferente. Las políticas de seguridad más recientes y exitosas se caracterizan por ser esencialmente preventivas, de manera que hacen de la policía un actor más entre

Continúe el tema en el fascículo interactivo en:

www.urosario.edu.co/investigacion

Este artículo es una síntesis de los temas que desarrollan los grupos de investigación de la Universidad del Rosario. Este material cuenta con documentos, capítulos de libros, entrevistas, fotografías y bibliografía de apoyo, entre otros soportes o estudios, que el lector podrá consultar en la página Web www.urosario.edu.co/investigacion.

- BIBLIOGRAFÍA
- FOTOGRAFÍA
- PÁGINA WEB
- VIDEO
- FORO

muchos otros que deben intervenir en el establecimiento del sentimiento de seguridad entre los ciudadanos. Por esta razón, la disyuntiva mencionada ha perdido fuerza a favor de otras premisas como disuasión-solidaridad-asociación, cuyo fin es restablecer el tejido social como piedra angular de la lucha contra la inseguridad.

Las tendencias más recientes en políticas de seguridad ciudadana en el mundo apuntan a crear mayor tejido social y a restablecer el control de las comunidades sobre sus barrios. No obstante, existen diferencias sustanciales respecto a la forma como se concibe la construcción de este tejido social. En Estados Unidos, por ejemplo, la premisa sobre la seguridad ciudadana señala que debe restablecerse el control de los ciudadanos sobre sus vecindarios. En Europa se busca una intervención decidida de los actores gubernamentales para mejorar la calidad de vida en los lugares donde existe una mayor propensión para que afloren el delito y el delincuente.

El modelo 'inmunológico' estadounidense»»»

Durante la última década, en Estados Unidos las políticas de seguridad de las grandes ciudades han buscado aumentar las capacidades de resistencia y defensa de la sociedad frente a la criminalidad.

El modelo estadounidense es claramente un modelo preventivo-disuasivo porque intenta, por un lado, generar un mayor control social de los barrios y, por el otro, restablecer el tejido social en un sector, para que la misma comunidad sirva de muro de contención frente a la delincuencia. Estos modelos recientes de seguridad ciudadana en los Estados Unidos se han inspirado en el principio de las ventanas rotas (Broken Windows), publicado por James Q. Wilson y George L. Kelling en 1982. No obstante, existen distintas interpretaciones de dicho principio y, por ende, experiencias e implementaciones diferentes en diversas ciudades del país. En términos generales, esta concepción hace que el rol de la policía sea reforzar los mecanismos de autocontrol de la colectividad. El principio de las ventanas rotas ha hecho carrera como hito para resolver los problemas de seguridad en las ciudades de los Estados Unidos, tras la publicación de un famoso artículo que



tiene el mismo título, donde se daba un vuelco original a la explicación sobre el aumento en los índices de delincuencia. Para Wilson y Kelling, el sentimiento de inseguridad le abre camino a la delincuencia y ello revierte la creencia generalizada de que los actos delictivos generan los sentimientos de inseguridad entre la gente.

Según ellos, un vidrio roto no reparado en un barrio significa que los vecinos se están retirando de allí, pues su calidad de vida se ha deteriorado ostensiblemente por la delincuencia; así mismo, el vidrio roto indica que el barrio está desprovisto de cualquier control y, por lo tanto, se halla a merced de los delincuentes. La degradación del lugar es una invitación a las fechorías. Por esta razón, se señala que ya no es la delincuencia la que genera los sentimientos de inseguridad, sino que éstos son los que finalmente hacen que aumente, cuando se dejan al garete los lugares y los pequeños elementos cotidianos de la vida de un barrio. En el fondo, según la teoría de las ventanas rotas, los controles sociales comunitarios se 'evaporan' y el orden convencional desaparece.

El modelo de tolerancia cero implantado por el alcalde Giuliani, y evocado con reiteración como el milagro neoyorkino, es una



interpretación práctica y, a la vez, simplista del principio de las ventanas rotas. El índice de delincuencia en Nueva York entre 1993 y el 2000 descendió en un 57,23%, la regresión de homicidios fue de 65,18%, los robos con violencia se redujeron en un 62,46%, el robo de vehículos disminuyó en un 68,11% y los robos a residencias bajaron en un 62,10%.

La estrategia de tolerancia cero se basa en dos pilares fundamentales. En primer lugar, los esfuerzos se centran en la lucha contra las actividades menores y los comportamientos antisociales. En la concepción de la tolerancia cero resulta importante eliminar de manera dinámica y expedita todo comportamiento antisocial para evitar que estas incivildades, en apariencia inocuas, ocasionen delitos más importantes. En segundo lugar, se pretende dar confianza a la ciudadanía frente al sentimiento creciente de inseguridad, abandono e indefensión.

Aunque los éxitos de la tolerancia cero han sido vistos como paradigma de la seguridad ciudadana, es necesario hacer algunas críticas al respecto. Por una parte, superando las ideas de algunos detractores que le imputan a esta estrategia su brutalidad y la violación de los derechos humanos, es preciso señalar que, como en el caso de Nueva York, la disminución de los índices de delincuencia también se presentó en otras ciudades estadounidenses que no adoptaron el precepto de tolerancia cero y que establecieron relaciones estrechas con los habitantes.

Por otra parte, puede parecer excesivo atribuirle el descenso de la delincuencia en Nueva York a una estrategia basada en una metáfora sobre las ventanas rotas, que no ha sido comprobada empíricamente. Quizás en este éxito contribuyeron otros factores más tangibles, como el aumento considerable de los policías, que pasaron de 27.000 a 41.000 entre 1993 y 2003. Igualmente, algo debió aportar el aumento del presupuesto de la policía, ya que éste varió en casi un millardo de dólares durante la década de los noventa.

En Chicago, el principio de las ventanas rotas fue acogido de un modo diferente a la estrategia de Nueva York. Si bien el principio se mantiene igual: "cuando la comunidad abandona su entorno, está lanzando señales inequívocas de su vulnerabilidad", su interpretación es diferente. En Chicago, la policía busca organizar a la gente dejando que los mismos vecinos se apersonen no sólo de su seguridad, sino del barrio con su mantenimiento y su infraestructura. La ciudad de Chicago ilustra bien un nuevo rol atribuido a la policía con la





implementación de dos estrategias: *beat meeting* y *problem solving*.

Los *beat meeting* son reuniones de la policía con la comunidad, donde se establece una relación fuerte entre ese organismo y los habitantes para responder a la degradación del espacio y el abandono de los controles. Igualmente, se trata de elevar la calidad de vida del barrio, con todas las particularidades propias de cada sector. En cuanto al *problem solving*, esta práctica pretende que la policía y la comunidad identifiquen y resuelvan mancomunadamente los problemas. No se consideran los problemas de una manera aislada, sino que se agrupan para determinar si unas infracciones o unos actos delictivos responden a causas comunes.

De esto se deduce que la sola actuación de la policía no es suficiente para contrarrestar el delito. Bien puede ésta aprehender a un delincuente, pero si, por ejemplo, no se hace intervención en el abandono del sector, en la falta de alumbrado público o en la indolencia de los vecinos, al delincuente arrestado lo seguirán otros que también delinquirán.

Por esta razón, la concepción 'inmunológica' estadounidense hace un llamado a la comunidad para formar un bloque y cerrar filas, es decir, para que ésta intervenga directamente en la vigilancia. De esta concepción han surgido varios mecanismos ejercidos por los vecinos de barrio, como el *block watch* (vigilancia recíproca de los inmuebles), los *stand ups* (rondas de vecinos en horas y lugares sensibles), los *positive loitering* (paseos nocturnos para recuperar zonas) y los *court advocacy* (acompañamiento de los vecinos en los momentos de denuncia o juzgamiento de un delincuente). Los vecinos adquieren un papel fundamental y la policía sirve simplemente de facilitadora. +

El modelo 'profiláctico' europeo >>>

El modelo profiláctico de seguridad ciudadana en Europa, aunque es preventivo como el estadounidense, no se preocupa por combatir el mal, sino por impedir su surgimiento.

Se parte del principio de que el delito es una situación de 'desocialización'. En Francia, por ejemplo, las diferentes entidades del Estado aúnan esfuerzos para reducir las causas profundas que producen el malestar de los individuos, el sentimiento de abandono y el riesgo de desviaciones e incivildades. Se busca que las +

instituciones del Estado intervengan en los sitios más difíciles para mejorar la calidad y las condiciones de vida de quienes allí habitan. Por ejemplo, el sector educativo puede mejorar la formación cívica de los niños, la justicia no debe dejar sin respuesta las denuncias, las agencias de vivienda deben gestionar las casas sociales para que se reduzcan el nomadismo de los jóvenes y su falta de integración social, la policía debe recibir de manera más atenta las quejas en las estaciones, entre otras.

El modelo es profiláctico en la medida en que se protege a la sociedad contra esa 'enfermedad'. El Estado trata de ir al nacimiento mismo del problema social para que no surja el criminal. Es decir, las agencias del Estado actúan de manera coordinada para contrarrestar los problemas sociales mucho antes de que se vuelvan el germen de la delincuencia y para evitar reprimirlos posteriormente. En definitiva, en la estrategia 'inmunológica' de la solidaridad el problema se maneja como un combate, mientras que en el modelo 'profiláctico' es una cuestión de Estado.

El modelo europeo se caracteriza además por buscar la

solidaridad mediante una respuesta convergente entre la formalización de la cooperación y una responsabilidad creciente por parte de las localidades. En los famosos contratos locales de seguridad franceses (CLS), las entidades del Estado acuerdan mejoras mancomunadas. Sobre la base de este entendimiento interinstitucional se ha llevado a cabo una descentralización creciente que invita a grupos de ciudadanos a proponer los objetivos esenciales de la política de seguridad, pero nunca a implementarla.

No obstante, el modelo europeo de seguridad interna ha evidenciado varios defectos fundamentales que no han permitido su cabal funcionamiento. En apariencia, ha sido más exitoso el modelo británico, que puede considerarse una cabeza de puente entre el modelo estadounidense y el europeo, en materia de seguridad. Del primero, los británicos han centrado su atención en "asegurar los lugares", estrategia muy parecida a la premisa estadounidense de zonas ocupadas, que busca generar una presencia activa institucional en los barrios. Basados en la ley *Crime and Disorder Act*, han creado las células *Anti-social Behaviour Unit (ASBU)*, cuyo objetivo es contrarrestar las expresiones de incivilidad, como lo hace el modelo neoyorkino de tolerancia cero.



Igualmente, los británicos comparten la idea estadounidense de que los ciudadanos deben tomar en sus manos la seguridad. De ahí la consolidación del programa de "autovigilancia del vecindario" con los *Neighbourhood Watches*. De Europa continental, los británicos han implementado los contratos de seguridad (*partnership*), en los que participan desde agencias del Estado hasta universidades para mejorar los entornos sociales.

El modelo de los hábitos saludables»»

Este tercer modelo, implementado como estrategia de seguridad en ciudades de países en vías de desarrollo, ha pretendido generar hábitos que limiten la posibilidad de que un individuo pueda cometer un acto violento, lo cual puede explicarse por medio de una analogía médica: así como un paciente con problemas de tensión arterial debe cuidar su alimentación y dejar de fumar para evitar un ataque cardíaco, el modelo de los 'hábitos saludables' señala que se deben restringir ciertos comportamientos que pueden ser dañinos para la convivencia social.

Este modelo parte del principio de que la delincuencia y los actos violentos son catalizados por factores externos que no siempre serían asociados con un acto delictivo. Sin embargo, estos factores unidos pueden inducir el delito o hacerlo crecer exponencialmente.

Por ejemplo, en la ciudad de Bogotá se creyó que el consumo de alcohol y el porte de armas son factores de riesgo que aumentan las probabilidades de ocurrencia de delitos. Por ello, antes de atacar la delincuencia directamente, el modelo busca limitar las conductas que a simple vista no se encuentran por fuera de la ley y que incluso son ampliamente aceptadas por la sociedad, pero que sumadas pueden generar actos delictivos. En esta medida, por ejemplo, se restringe el porte de armas los fines de semana, cuando hay más propensión a consumir alcohol, o se establece el cierre de bares y discotecas a horas más tempranas, para que el consumo excesivo de licor no cause perturbaciones. Igualmente, para evitar la delincuencia juvenil o el vagabundeo, se impone un toque de queda para menores de edad.



En términos generales, tanto en Europa como en Estados Unidos las nuevas estrategias de seguridad ciudadana son esencialmente preventivas. En Europa se pretende atacar las causas de la inseguridad en sus raíces sociales, a fin de evitar que un individuo mal integrado y asocial incurra en un delito; por eso, se provee un nuevo marco de ayudas institucionales capaces de 'resocializarlo'. En Estados Unidos la prevención es entendida como el afinamiento de los mecanismos sociales y jurídicos a través de los cuales se disuade a los delincuentes potenciales de que no pasen al hecho. En Colombia, se ha pensado que la seguridad debe residir en la aplicación de controles policiales y sociales que limiten al máximo los factores de riesgo de los delitos de alto impacto.



Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales

Conoce más acerca del programa en:

www.urosario.edu.co/programas

La Encrucijada de la seguridad ciudadana

Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales, Centro de Estudios Políticos e Internacionales-CEPI-

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN: Alternativas de Desarrollo Regional y Urbano en Colombia, Procesos Sociales Transnacionales y Pueblos Indígenas, Análisis de Procesos Históricos, Gestión y Políticas Públicas, Institucionalidad y Democracia, Conflicto, paz, gobernabilidad y Construcción del Estado, Dinámicas Políticas de América Latina, Estudios de Asia, Política Exterior Colombiana, Seguridad Regional e Internacional.

DECANO: Eduardo Barajas Sandoval.

Director del Grupo de Investigación: Stéphanie Lavaux.

Investigador: Juan Carlos Ruiz V., Ph.D.

Correo: juan.ruiz@urosario.edu.co

Para profundizar en estos temas,
consulte la página web:



<http://www.urosario.edu.co/investigacion>

Esperen el próximo fascículo

21 de junio de 2011



Rector: Hans Peter Knudsen Q. **Vicerrector:** Alejandro Venegas F. **Síndico:** Carlos Alberto Dossman M. **Secretaria General:** Catalina Lleras F. **Gerente Comercial y de Mercadeo:** Irma Lucía Ruiz G. **Director del Programa de Divulgación Científica y Director del Centro de Gestión del Conocimiento:** Luis Fernando Chaparro O. **Jefe de Mercadeo:** Margarita Rivera V. **Jefe de Comunicaciones:** Luis Eduardo Mateus P. **Gerente del Programa de Divulgación Científica:** Ma. Ximena Hernández O. **Asistente del Programa de Divulgación Científica:** Felipe Zarama S. **Periodista Científica:** Paola Martínez O. **Diseño y Diagramación:** onizo@nizo.com.co **Corrección de Estilo:** Diego Riaño F. **Impresión OP Gráficas Pre-prensa y circulación:** El Tiempo.

ISSN 1909-0501

