

Capítulo II

LA PREVENCIÓN DE LA

VIOLENCIA URBANA

EN EL MUNDO

El problema del delito en el mundo

De acuerdo a los datos brindados por el *World Resources Institute*¹, la proporción de la población urbana en el mundo ha pasado de representar el 30% en 1950, al 45% en 1995 y se calcula que llegará al 60% en el año 2010. América del Sur, según ese informe, es y seguirá siendo el continente que concentra la mayor proporción de su población en áreas urbanas (78% en 1995; 90% en el 2010). Si tenemos en cuenta que, especialmente en los países en vías de desarrollo, las ciudades se enfrentan hoy con tasas crecientes de delincuencia interpersonal y que, al mismo tiempo, se reconoce que la seguridad pública es uno de los ingredientes indispensables del desarrollo sostenido, resulta evidente que el problema de la delincuencia urbana y su prevención tiene una importancia fundamental.

Las grandes ciudades de los países en desarrollo están en camino de superar en tamaño a las grandes ciudades del mundo desarrollado. La industrialización ya no constituye el impulso principal de la urbanización, por lo que está invirtiéndose la tendencia histórica que asociaba las dimensiones de una ciudad con el nivel de su desarrollo económico. Si bien la migración de masas de trabajadores rurales que se vio en los años 60 y 70 en el mundo en desarrollo ha mostrado una leve declinación, este sigue siendo -aunque por debajo del crecimiento natural de la población urbana estable- uno de los principales factores de expansión de las ciudades en los países en vías de desarrollo. Entre las causas que llevan a las poblaciones a emigrar a las ciudades podemos distinguir dos motivaciones que conviene diferenciar. Por un lado el ambiente rural como factor de expulsión: el exceso de mano de obra y los cambios en la productividad agrícola, la degradación ambiental y la consiguiente pérdida de tierra cultivable, virtualmente obligan a la población rural a buscar medios de vida en las ciudades; estos factores parecen ser los más poderosos en el sur de Asia y en África. En otras regiones del mundo en desarrollo, en cambio, la migración a las ciudades se vincula a la atracción ejercida por las oportunidades de mejores empleos y salarios. Estas ciudades suelen concentrar la actividad industrial de sus países y la tendencia es que continúen creciendo, puesto que los costos marginales del incremento de la infraestructura urbana son más bajos en las grandes ciudades, lo que estimula a los gobiernos a brindar servicios básicos.

◆ Naturaleza e incidencia de la violencia urbana

Trabajos recientes como el presentado por Peter Gizewski y Thomas Homer-Dixon², de la Universidad de Toronto, sostienen que el crecimiento urbano en sí suele ser benigno, y que sólo al combinarse con otros factores, como las crisis económicas y un debilitamiento de la acción del Estado, puede contribuir a la violencia. Los investigadores identifican tres categorías amplias de violencia urbana relevantes para analizar los efectos de los conflictos urbanos:

¹ El *World Resources Institute* es un centro independiente de investigación y asistencia técnica en temas de medio ambiente y desarrollo. Fue creado en 1982 y su sede está en Washington, D.C.

² *Urban Growth and Violence: Will the Future Resemble the Past?* - Toronto, Junio 1995

1. La violencia política, tanto la dirigida contra el Estado como la ejercida por el Estado contra sus agresores;
2. La violencia comunal o étnica; y
3. La violencia criminal y anómica.

Las dos primeras categorías son especialmente notables en las ciudades de los países en vías de desarrollo, donde la insatisfacción por el desempeño del Estado conduce con mayor frecuencia a disturbios, insurrecciones, revoluciones o a la guerra civil. También debemos incluir en esta categoría las tácticas represivas que el Estado puede emplear para combatir todo desafío a su autoridad o para impedir que ocurra. La segunda categoría de violencia urbana está relacionada con los enfrentamientos entre grupos étnicos o religiosos rivales y es cada vez más conspicua en el mundo actual. Tales rivalidades implican a menudo la percepción de desigualdades en el acceso a oportunidades políticas y económicas. Sudáfrica, Pakistán y la India constituyen tres ejemplos de países seriamente afectados por este tipo de conflictos urbanos. Cuando la demolición de la mezquita de Babri Masjid causó una explosión de violencia entre hindúes y musulmanes en la India, el 95% de las 1.500 víctimas fatales pereció en áreas urbanas. Es frecuente que estas manifestaciones de violencia comunal o étnica vayan acompañadas de actos de violencia criminal o anómica.

Este último tipo de violencia, el más frecuente en el mundo industrializado, también puede constituir de por sí una seria amenaza para la convivencia civil. Ejemplo de ello son las ciudades de Bogotá, Colombia; Lagos, Nigeria; Dacca, Bangladesh; y San José, Costa Rica, que han visto en la última década un aumento de delitos graves en años recientes. Río de Janeiro ocupa el primer puesto en indicadores urbanos negativos en el Brasil, con el mayor número de residentes en barrios precarios (1 millón), la tasa más alta de homicidios (1 por cada 700 habitantes al año), y la más alta tasa de secuestros (4 por semana). En 1989, la tasa de homicidios de la ciudad fue tres veces superior a la de Nueva York. Casi un cuarto de las víctimas de los homicidios se da entre personas que tienen de 10 a 19 años. Estas situaciones de degradación urbana son propicias para que se instale y crezca el crimen organizado.

Pero, como informa el Boletín de la Red de Información de las Naciones Unidas sobre Justicia Penal (UNCJIN, Vol. 2, Nro. 3, 1994/95): “Los efectos nocivos de la delincuencia urbana no se circunscriben a las ciudades pobres. De hecho, la delincuencia urbana y el miedo a la violencia ejercen un efecto significativo sobre el desarrollo económico de ciudades prósperas. El abandono de barrios por sus elementos más positivos y la disminución de la clientela expulsan a las actividades económicas. Caen los valores de los inmuebles, los edificios se deterioran y ya no se recaudan impuestos suficientes para pagar los servicios. Las industrias optan por otros lugares y el ciclo continúa.”

Si bien las ciudades de África y América Latina tienen las tasas más altas de delitos con contacto, como la violencia y el asalto, les siguen Australia, Nueva Zelanda y América del Norte, con tasas superiores a las de Asia y Europa Occidental. Podemos mencionar como ejemplo la tasa de hurto de automóviles, muy superior en los países ricos, donde la mayor abundancia de estos vehículos aumenta la probabilidad de sustracción. También en los países industrializados, las tasas per cápita de delitos como el asalto o el robo con violencia son en muchos casos dos o tres veces superiores a lo que eran hace treinta años. Si bien muchos indicadores económicos y sociales mejoran,

muchos países desarrollados muestran un agravamiento de la delincuencia. De todos modos, la tasa de homicidios suele ser más alta en los países que presentan niveles inferiores del índice de desarrollo humano utilizado en el Informe sobre el desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

TASAS DE HOMICIDIOS CADA 100.000 HABITANTES		
(Según datos del Banco Mundial publicados por "The Economist", 8 de marzo de 1997.)		
PAÍSES	Fines de los años 70, principios de los años 80	Fines de los años 80, principios de los años 90
Colombia	20,5	89,5
Brasil	11,5	19,7
Méjico	18,2	17,8
Venezuela	11,7	15,2
Trinidad y Tobago	2,1	12,6
Perú	2,4	11,5
Panamá	2,1	10,9
Ecuador	6,4	10,3
Estados Unidos	10,7	10,1
Argentina	3,9	4,8
Uruguay	2,6	4,4
Paraguay	5,1	4,0
Chile	2,6	3,0

En muchos países en desarrollo, frente a los aumentos de la violencia urbana se apela para su solución al poder coercitivo del Estado. La respuesta oficial sigue normalmente esta secuencia: en primer lugar, un fortalecimiento de la policía para restaurar la ley y el orden, más tarde, el despliegue de una guardia nacional o alguna fuerza especial de seguridad y, en último término, se recurre al ejército si las medidas precedentes no han tenido éxito. El Estado a menudo capta a los medios para realizar campañas de contrapropaganda. Pero incluso allí donde estas tácticas resultan relativamente exitosas, el uso frecuente de la represión y la violencia para restaurar el orden indican el deterioro de la legitimidad del Estado y de su capacidad para gobernar,

lo que nos lleva a considerar las alternativas existentes en otros lugares del mundo para responder de un modo más racional y científico al aumento de la delincuencia mediante la formulación de políticas preventivas de mediano y largo alcance.

◆ **Enfoques e iniciativas de prevención de la delincuencia en el mundo**

Las ciudades se están transformando en el punto focal para la prevención del delito. La primera tarea que esto implica es la identificación de los factores claves que interactúan con el crecimiento urbano para producir la violencia. Gizewski y Homer-Dixon señalan las divisiones étnicas o comunitarias, las demandas de democratización por sectores políticamente movilizados, la fuerza y el alcance creciente del crimen organizado en el mundo en desarrollo -especialmente en América Latina y el sur de Asia, donde el poder de estas organizaciones delictivas excede claramente el de las autoridades locales, haciendo necesaria la intervención militar en algunos casos (Río de Janeiro, Karachi)-, la facilidad para disponer de medios de violencia: en Asia y en Europa Oriental, el fin de la Guerra Fría ha creado un floreciente mercado de armas que amenaza con agravar la frecuencia y el carácter destructivo de la delincuencia.

Pero el factor más frecuente, señalan estos autores, son las crisis económicas que afligen a muchos países en desarrollo. Sin embargo, el recurso a la acción violenta dependerá del carácter de la sociedad civil y, especialmente, de la dimensión del “capital social” del que disponga esa sociedad. Definen este “capital social” como la suma de organizaciones, grupos, redes y afiliaciones sociales basadas en la confianza y en normas de reciprocidad. Estas organizaciones pueden ser formales o informales e incluir, por ejemplo, a iglesias, sindicatos, sociedades de socorros mutuos, clubes y cooperativas. Tal capital social facilita la acción coordinada entre individuos y grupos y mejora la eficiencia en las transacciones sociales. También brinda un grado de cooperación y solidaridad social que puede amortiguar los efectos más duros de las crisis económicas sobre la población.

Tomar conciencia de estos factores permite entender por qué la prevención del delito no es sólo un problema legislativo o de las agencias gubernamentales vinculadas a esta temática sino un problema que debería involucrar a amplios sectores sociales, incluyendo a organizaciones no-gubernamentales (ONGs). Este es el enfoque que prevalece en los países desarrollados. En Canadá, la John Howard Society de la provincia de Alberta ha producido una guía de trabajo³ adoptada por agencias gubernamentales y diversas ONGs en la que aboga por una prevención del delito a través del desarrollo social, a la que define así: “La prevención a largo plazo significa invertir en soluciones que funcionan para prevenir los problemas antes de que surjan. La Prevención del Delito a través del Desarrollo Social (PDDS) es uno de esos enfoques a largo plazo; no puede reemplazar otras estrategias de prevención del delito, pero sí complementarlas. La PDDS se basa en el trabajo asociado y la colaboración entre agencias y grupos que tienen responsabilidades en áreas asociadas con el delito. Esto incluye a los responsables del planeamiento y el desarrollo, la familia, la salud, el empleo y la capacitación, la vivienda, los servicios sociales, las actividades recreativas, las escuelas, la policía y otros sectores del sistema judicial. Sin embargo, afirmar que la

³*Crime Prevention through Social Development: A Resource Guide* - The John Howard Society of Alberta, 1995

PDDS es una alternativa factible es distinto a convertirla en una realidad. Para la población, requerirá un proceso largo y trabajoso de cambios en sus conocimientos, actitudes y expectativas con respecto al delito y a su prevención. Al mismo tiempo, las agencias y organizaciones involucradas en el planeamiento y la implementación de estrategias de prevención a largo plazo deberán enfrentarse a cambios fundamentales, no sólo en las tareas que realizan, sino en el modo de realizarlas.”

El Boletín de la UNCJIN, si bien afirma que ningún gobierno nacional ha puesto aún en práctica todas las medidas necesarias, enumera ciertos ejemplos alentadores que pueden marcar el camino a los países preocupados por reducir sus niveles de violencia urbana. Todos los ejemplos mencionados, empezando por Suecia en 1974, incluyen la creación de órganos a los que podríamos agrupar bajo la denominación de “consejos de prevención”. Francia cuenta, a partir de 1983 con un Consejo de Prevención del Delito y una secretaría interministerial que representa a cada ciudad en el plano nacional en materia de seguridad urbana. Nueva Zelanda y Australia han seguido esta iniciativa. Los Países Bajos han agrupado la prevención del delito junto a las actividades de asistencia a las víctimas y gastan en evaluación el 10% de los fondos asignados. El Reino Unido creó en 1988 un programa de ciudades más seguras y puso en funcionamiento un organismo privado, *Crime Concern*, para que actuara como catalizador de medidas eficaces. Bélgica ha establecido una dependencia de prevención del delito que combina los esfuerzos de la policía y diversos grupos de acción de ciudades y comunidades locales. Análogamente, Estados Unidos creó en 1994 un Consejo Presidencial de Prevención del Delito con participación de todos los departamentos relacionados con la justicia y los recursos humanos.

El Boletín cita a continuación numerosos ejemplos de enfoques preventivos de este tipo que han demostrado ser eficaces. Podemos mencionar los siguientes:

- En Francia, la creación de consejos de prevención del delito a nivel comunitario, con participación de las autoridades encargadas de la vivienda, los servicios sociales, las escuelas y la policía, que ha reducido la delincuencia en ese país en un 15%.
- Un programa británico del Ministerio del Interior donde trabajaron juntos la policía, trabajadores sociales, funcionarios municipales e investigadores universitarios para analizar las causas de los allanamientos de morada y poner en práctica medidas para evitarlos. Las medidas tomadas redujeron la cantidad de allanamientos a la mitad al cabo de un año y en un 75% al cabo de cuatro.
- Programas escolares que han reducido la violencia en las escuelas de Noruega en un 50%.
- *Headstart*, programa preescolar para jóvenes en situaciones de riesgo que ha reducido en los Estados Unidos del 35 % al 7% la proporción de jóvenes que llegan a la edad adulta con cinco arrestos, con el consiguiente ahorro de siete dólares en gastos de bienestar social y policía por cada dólar invertido.

Se pueden sacar varias conclusiones importantes de estos y otros proyectos puestos en práctica en los últimos decenios. Dada la complejidad e interdependencia de los factores relacionados con la delincuencia, es esencial que se aplique un enfoque

pluridisciplinario (en el que participen representantes electos, funcionarios policiales y judiciales, profesionales de la salud, la educación, la vivienda y los servicios sociales, así como representantes de organismos comunitarios). La adhesión de los ciudadanos en todas las etapas se verá facilitada si se los hace participar y si el proyecto responde a sus necesidades.

Es muy difícil cambiar las actitudes y la conducta de personas que ya son violentas y si bien el trabajo de prevención con adolescentes es posible y deseable, muchos especialistas opinan que se debería intervenir mucho antes. De allí que la prevención eficaz de los delitos violentos requiera una inversión a mediano y largo plazo en los niños en “situación de riesgo” y sus familias.

Finalmente, como afirma la publicación de la UNCJIN, el resultado directo una buena política de prevención se nota en los ahorros que genera para el Estado. La reducción de la delincuencia alivia la presión sobre los tribunales, la policía y los sistemas penitenciarios. Las ciudades que generan estos ahorros pueden legítimamente recuperar parte de los beneficios, sobre todo cuando se necesita dinero para invertirlo en nuevas medidas de prevención.

El desempeño de la policía y la reducción del delito en la ciudad de Nueva York

Si bien las últimas décadas muestran un crecimiento general de la actividad delictiva en el mundo, pareciera haber excepciones, circunstancia a la que vale la pena prestar atención. Quizá ninguna sea tan difundida como la de la ciudad de Nueva York, que tras llegar a ser sinónimo de inseguridad para el norteamericano medio, parece evidenciar ahora un retroceso muy marcado en su tasa de criminalidad.

En los últimos tres años (1994 a 1996) la tasa total de delitos de la ciudad de Nueva York ha caído en un sorprendente 38%. Los primeros datos de 1997 mostrarían que la tendencia está acelerándose. La magnitud de esta notable reducción es apreciable si pensamos que los homicidios han caído en un 50%. En 1996, por primera vez desde 1968, hubo menos de mil homicidios (985).

Según los propios responsables del programa preventivo de la ciudad de Nueva York la investigación de la criminalidad solía dejar de lado la efectividad preventiva de la actividad policial y se basaba exclusivamente en el análisis de las condiciones socio-económicas y demográficas. Por otra parte, los sucesivos fracasos de los intentos de reforma de la policía, frustrados por la resistencia burocrática y la rigidez organizacional, terminaron por dejarla fuera de la ecuación sobre la tasa de delitos. Esta visión, sin embargo, no reconocía la importancia de la prevención “situacional” del delito, un enfoque que enfatiza el constante análisis de las oportunidades para delinquir, la información sobre las víctimas, y la naturaleza y patrones de hora, lugar y tipo del delito. Este nuevo enfoque demuestra claramente que hay un impacto de la actividad policial sobre la incidencia del delito mucho mayor del que se suponía.

De hecho, hoy la declinación del delito en Nueva York estaría directamente asociada a los cambios en la organización, administración, toma de decisiones y estrategias de su departamento de policía, cambios que han tenido un enorme impacto sobre el delito. Antes de 1994, la prevención no era la meta principal del Departamento de Policía de la Ciudad de Nueva York, que concentraba sus esfuerzos en responder eficazmente al delito, no a impedir que ocurriera.

Este cambio fundamental de perspectiva suponía la intención clara de centrarse más específicamente en los así llamados “delitos de la calidad de vida” (*quality of life crimes*) tales como los graffitis, la mendicidad agresiva, la venta callejera, el lavado de vidrios, el ruido, la prostitución, la venta menor de drogas, los locales donde se producen desórdenes y los clubes sociales ilegales. Esta idea ha sido expresada de la siguiente manera: “La noción de que hay una conexión entre el desorden y el delito ha dejado de

ser una hipótesis; los estudios y los ejemplos abundan. Además, son estos delitos los que más despiertan la preocupación de los ciudadanos y los llevan a incrementar sus quejas por un servicio policial más eficaz.”

Para conseguir esta mejora en la calidad de vida urbana, hubo dos enfoques. El primero fue la organización, administración y despliegue de recursos centrados en la naturaleza de problemas delictivos específicos. Se asignaron recursos en base al diagnóstico de problemas como el uso de armas, drogas, violencia familiar y deterioro de espacios públicos. Se crearon planes precisos para cada uno de estos problemas. Se quebraron las barreras que existían entre policías “generalistas”, dedicados a patrullar, y las unidades especializadas, integrándolos de un modo más fluido para poder crear y dispersar con rapidez fuerzas de tareas concentradas en un problema específico. El fin fue reemplazar las estrategias basadas en incidentes mediante estrategias basadas en la solución de problemas persistentes.

El segundo enfoque consistió en modificar la asignación de recursos en base a unidades jerárquicas, especializadas en combatir ciertos delitos, asignándolos en cambio de acuerdo a un sistema fundado en la autoridad geográfica. La meta era ubicar los recursos lo más cerca posible del nivel básico de operaciones sin diluir su efectividad. En lugar de que la autoridad central fijara la cantidad de personal y su distribución en toda la ciudad, se decidió que desde cada distrito policial (*precinct*) se coordinaría el modo de reducir los delitos, el miedo al delito y el desorden, contando con equipos que operan en un sector geográfico seleccionado, apoyados con recursos especiales de cada uno de los distritos.

La información resulta fundamental para que la policía pueda prevenir la delincuencia. A principios de 1994, el Departamento hizo un esfuerzo concertado para superar el atraso de tres a seis meses que tenían sus estadísticas criminales. Así surgió la publicación de CompStat (comparative statistics), un método sofisticado y actualizado de recolección de datos que permite disponer semanalmente de estadísticas sumamente confiables.

No podemos dejar de mencionar que estas reformas fueron acompañadas por una importante expansión de la fuerza policial, que pasó de contar con 26.000 miembros al nivel actual de 38.000. Lo esencial, de todos modos, consistió en brindar las herramientas y hacer responsables a los individuos de toda reducción del delito. Sin esto, los recursos, la información y el mapeo del delito serían inútiles.

De todos modos debe seguirse observando la evolución de la experiencia newyorkina no sólo porque el tiempo transcurrido es aún escaso como para evaluar los resultados en forma definitiva sino porque hay algunas manifestaciones de graves efectos contraproducentes de la estrategia como el aumento de los casos de abuso policial y graves violaciones a los derechos humanos.

TASAS DE DELITOS EN EL MUNDO, 1994

Fuente: División de Justicia Penal y Prevención del Delito de las Naciones Unidas. Datos extraídos del 5° Informe de las Naciones Unidas sobre las Tendencias del Delito y los Sistemas de Justicia Penal

País	Tasa de homicidios por millón de habitantes	Tasa de hurtos cada 10.000 habitantes	Tasa de agresiones por millón de habitantes	Tasa de violaciones por cada millón de habitantes	Tasa de robo por cada millón de habitantes
Australia	49	-	-	783	802
Austria	35	19	4208	69	305
Azerbaiján	89	6	56	10	39
Bahamas	828	-	-	717	1813
Belarus	99	70	310	65	674
Bélgica	34	275	3333	90	145
Bermuda	133	261	10200	317	1550
Bolivia	234	39	-	314	1603
Bulgaria	113	193	128	107	785
Canadá	20	344	7727	1085	989
Chile	45	13	3242	69	5147
Chipre	17	16	1394	10	20
Colombia	786	19	833	56	826
Costa Rica	96	51	661	95	5183
Croacia	82	95	260	21	86
Dinamarca	51	397	1900	93	938
Ecuador	185	24	264	83	1948
Egipto	15	0	2	0	6
Eslovaquia	39	111	113	15	153
Eslovenia	58	83	-	112	655
Estados Unidos	90	363	4265	392	2371
Estonia	257	165	274	1987	-
Filipinas	95	-	-	37	137
Finlandia	104	226	3889	76	416

País	Tasa de homicidios por millón de habitantes	Tasa de hurtos cada 10.000 habitantes	Tasa de agresiones por millón de habitantes	Tasa de violaciones por cada millón de habitantes	Tasa de robo por cada millón de habitantes
Francia	-	447	-	113	1271
Georgia	143	11	104	9	60
Grecia	29	55	728	25	78
Hong Kong	16	51	1180	16	1028
Hungría	46	132	1075	80	249
India	79	3	-	14	26
Israel	72	18	2843	102	83
Italia	53	233	365	15	524
Jamaica	297	52	5542	428	2184
Japón	3	21	198	13	22
Jordania	573	13	2874	7	96
Kazakhstán	157	59	358	109	701
Letonia	165	109	424	50	457
Lituania	151	23	258	45	218
Macao	-	58	2060	63	1205
Madagascar	4	2	81	3	2
Malasia	-	2624	145	49	311
Malta	28	102	208	25	82
Marruecos	18	3	90	35	-
Mauritius	33	101	11692	31	697
Moldavia	94	33	293	61	520
Nicaragua	256	17	2043	300	3028
Panamá	124	63	1063	112	1408
Qatar	24	12	444	28	-
Reino Unido (Escocia)	22	67	1160	112	1039
Reino Unido (Irl. del Norte)	213	208	2270	130	979

País	Tasa de homicidios por millón de habitantes	Tasa de hurtos cada 10.000 habitantes	Tasa de agresiones por millón de habitantes	Tasa de violaciones por cada millón de habitantes	Tasa de robo por cada millón de habitantes
Reino Unido (Inglaterra y Gales)	14	487	4092	98	1162
Rep (FYRO) Macedonia	38	32	250	18	63
Rep Corea	101	-	-	139	103
Rumania	76	46	297	61	183
Rusia	232	89	-	94	1003
San Marino	-	-	-	-	-
Sao Tomé	-	1	-	-	-
Singapur	18	93	-	-	-
Siria	13	15	5	7	1
St Vincent	160	-	-	-	-
Sudáfrica	666	194	5219	1073	2913
Sudán	35	-	-	21	29
Suecia	119	576	6098	205	606
Turquía	29	12	527	8	25
Ucrania	97	-	-	33	627
Uruguay	-	166	2181	-	960
Zambia	152	-	-	37	357
Zimbabwe	160	148	6089	278	1115