

SEGURIDAD CIUDADANA

REALIDADES—TENDENCIAS Y PROPUESTAS



FORJA

Serie: INVESTIGACIÓN PARA LA ACCIÓN

Autor y Responsable Temático: Sebastián Cox U.
Editor y Responsable Metodológico: Juan Jorge Faundes M.
Producción: Carlos Pino Navea

Este documento fue elaborado y trabajado por los autores, en el marco contractual e institucional del programa Biblioteca Innova “Tengo Derecho a Saber”, que la Biblioteca del Congreso Nacional – BCN – desarrolló en las regiones II – X y VI, durante el segundo semestre del año 2006. El programa en su etapa de ejecución regional contó con el patrocinio de la Red Nacional de Acceso a la Justicia – RNAJ.

Esta publicación es parte del programa “Extensionismo Jurídico de Interés Público y Acceso a la Justicia para Todos”, que patrocina y financia la Fundación AVINA.

Documento de trabajo de la Corporación ONG FORJA
Joaquín Díaz Garcés 068
Providencia – Santiago
Fonos/Fax: (56-2) 222.91.81 – 635.17.04
E. mail: ongforja@entelchile.net

Diseño e Impresión: Servimpres Ltda.
Santiago, noviembre de 2006.

Se permite su reproducción citando la fuente.

ÍNDICE

- I. ANTECEDENTES: Conceptualización y Bases Éticas, Sociales y Jurídicas de la Seguridad Ciudadana
 - A. Seguridad Ciudadana. Asunto de Interés Público.
 - B. Seguridad Ciudadana es más que lucha contra el delito y la delincuencia.
 - C. Seguridad Ciudadana – Democracia y Estado de Derecho.

- II. SEGURIDAD CIUDADANA A NIVEL COMPARADO: Evolución de políticas y programas en América Latina y Europa
 - A. Seguridad Ciudadana en los países de Europa y América Latina: evolución y tendencias.
 - B. Buenas Prácticas y Prioridades Programáticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina.

- III. SEGURIDAD CIUDADANA EN CHILE
 - A. Una mirada a la historia reciente: evolución de programas y planes de Seguridad Ciudadana.
 - B. Hacia una Política Nacional de Seguridad Ciudadana: lineamientos generales y desafíos programáticos.
 - C. La Estrategia Nacional de Seguridad Pública: respuesta institucional a las urgencias ciudadanas.

- ANEXOS:
 - 1. Presentación del Tema en Power Point, para “talleres y trabajos en grupo” (Promoción - Difusión) y
 - 2. Pauta de Trabajo para elaborar – construir “diagnósticos y planes de justicia y seguridad local” (programas locales – comunales de justicia y seguridad).

**I. ANTECEDENTES – CONCEPTUALIZACIÓN Y BASES ÉTICAS,
SOCIALES Y JURÍDICAS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA**

A. Seguridad Ciudadana: Asunto de Interés Público

La Seguridad Ciudadana y la Seguridad Pública han pasado a ser temas prioritarios y demandas generalizadas en nuestras sociedades e imperfectas democracias. La diaria exposición del tema, los diversos diagnósticos y planteamientos, están a la orden del día y constituyen argumentos de posicionamiento político y comunicacional desde hace años. Los medios de comunicación, siendo públicos en su misión, son vitrina e informadores – difusores interesados de todo tipo de hechos violentos, sean delictuales o no. Las imágenes del sitio del suceso, los testimonios y primeras reacciones de las víctimas y testigos, hacen noticia. Pero también penetran en la intimidad de los hogares y contribuyen a aproximar, a sentir más cerca y a acrecentar la sensación de inseguridad y de temor entre l@s ciudadanos televidentes¹.

Las inseguridades y temores de la ciudadanía son también tema y campo de interés para las alegaciones y planteamientos de los principales operadores y protagonistas institucionales de la política. En el marco de la economía de mercado, el tema de la Seguridad Ciudadana, o más bien, el de las inseguridades, del temor, de la auto-protección ante todo tipo de siniestros, violencias, atentados y perjuicios, está también siendo tratado y tiene una creciente significación en el campo de los negocios y de las empresas con fines de lucro².

En Chile, existe consenso sobre la importancia del tema (no así, sobre como entenderlo ni tratarlo), y los principales estudios, sondeos y encuestas de opinión, así lo vienen confirmando³.

¹ “La inseguridad es el tópico más cubierto por las noticias centrales de los canales de televisión abierta, representando cerca del 40% de las noticias más importantes...” en “El rol de los Medios de Comunicación en la difusión de las noticias de Seguridad Ciudadana – Informe” – Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile – INAP – 2004.

² “El creciente aumento de los índices del temor y delincuencia en el país es una singular oportunidad para la industria”, publicó La Nación. Según Informe de la Consultora Leemira – Cámara Nacional de Comercio – “las empresas de seguridad en Chile son más de 1.300, dan puestos de trabajo a 80.000 mil personas (la mayoría servicios de guardias privados), facturan más de 450 millones de dólares al año, y en su gran mayoría han sido creadas después de 1990. En El Periodista – Junio 2006 – páginas 19 – 21.

³ Ver: Primera y Segunda Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana INE – Ministerio del Interior – 2004 – 2006 // Índice de Victimización – Paz Ciudadana – Adimark – 2003 – 2006 // Encuestas del Centro de Estudios Públicos – CEP – diversos años.

Desde la recuperación del sistema democrático y de las libertades fundamentales, la seguridad ciudadana, el orden público, la prevención y el control del delito, son parte de la discusión política y del interés público en Chile. Fue primeramente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD – quien dio cuenta y llamó la atención sobre los “fenómenos subjetivos y objetivos que inciden en la inseguridad humana”⁴. Las paradojas de la modernización nos hablan de una sociedad en malestar, con desconfianza y miedo al otro. En nuestro país y a pesar de los éxitos en las cifras macroeconómicas y al reconocido buen funcionamiento de las instituciones, el temor inunda el sentimiento de la población: temor a la exclusión social, temor al otro, temor al sin sentido. Para el PNUD existe una desconexión – una “fractura” dirán otros – entre los macro sistemas sociales y la inter-subjetividad de la gente, el funcionamiento de los sistemas sigue un comportamiento por mecanismos que muchas veces la gente, no accede, no controla ni entiende. Como lógica y esperable consecuencia, dicho Informe recomendaba fomentar la participación ciudadana como una manera de aumentar el capital social y en general de conectar a la gente con el funcionamiento de la sociedad.

Los sistemas tradicionales de control del ejercicio de la autoridad y de las libertades, en un Estado de Derecho y en una Democracia como la nuestra, ciertamente influidas y hasta determinadas por un modelo económico que no asegura a todos los habitantes el efectivo acceso y calidad a los derechos sociales, de salud, educación, previsión, trabajo y vivienda, no son ya más suficientes para asegurar la pacífica convivencia. Es válido y vigente el seguir aportando al mejor funcionamiento de los sistemas de control (institucionalidad, especialmente policías) y al mejor cumplimiento de las leyes y normativas, como garantía para el Estado de Derecho y para la regulación mínima indispensable que la convivencia y la vida social exigen, pero no podemos ignorar ni menos restarnos conscientemente a la consideración de los datos, cifras y tendencias que nos muestran la perseverancia y la permanente vigencia de distintas formas de inseguridades: la violencia delictual, el creciente temor y las diversas expresiones y conductas antisociales y anti-sistémicas que afectan el orden público y la pacífica convivencia.

⁴ PNUD – Informe “Desarrollo Humano en Chile. Las paradojas de la modernización” – 1998 – Santiago de Chile.

B. Seguridad Ciudadana es más que lucha contra el Delito y la Delincuencia

En cifras de la Segunda Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana⁵ la delincuencia es el problema de mayor importancia en el país, (41,6%), siendo señalados como otros problemas principales, la pobreza (34,8%), el desempleo (33,4%), la situación económica (22,9%). El tráfico y el consumo de drogas, la salud y la educación preocupan también a la población y constituyen prioridades ciudadanas a considerar al momento de definir las áreas de inversión en políticas y programas de interés público. Las cifras y la lectura e interpretación de ellas, también van mostrando y son unánimes en afirmar, que la victimización (algún miembro de la familia ha sido víctima de un delito en los últimos 12 meses) es menor y va disminuyendo en comparación con años anteriores, en todos los delitos y en todas las regiones del país (salvo en la VI Región)⁶. Sin embargo, y en esto, hay que saber entender y marcar las diferencias: la percepción de inseguridad, el temor al delito, la sensación de indefensión y la poca confianza en la institucionalidad judicial han aumentado. Junto con señalar a la delincuencia como el mayor problema del país, el 48,6% de los casi 20 mil encuestados (representativos de un universo de más de 10 millones de personas, casi 4 millones de hogares), cree que será víctima de un delito en los próximos 12 meses. La diferencia entre la realidad fáctica de la menor consumación de los delitos, y la realidad subjetiva de creciente malestar, del temor y de las desconfianzas de la población, es lo que debe ser suficiente y oportunamente identificado y considerado por los especialistas y autoridades en el tema para su más adecuado tratamiento. Esto define y hace lo complejo y distinto entre una política de seguridad ciudadana con componentes importantes en lo preventivo – constructivo (social – situacional – institucional y comunitario) que incluya los aspectos específicos de control y

⁵ La Segunda Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana – INE – Ministerio del Interior – fue realizada entre los meses de Noviembre y Diciembre 2005, en 92 Comunas del país y considerando la entrevista en terreno de 19.875 personas mayores de 15 años.

⁶ Entre el periodo 2003 y el 2005, la victimización disminuyó del 43% al 28.3% (según INE – Ministerio del Interior); de acuerdo al Índice de Paz Ciudadana – Adimark, la victimización en el mismo periodo disminuyó de 40.8% al 37,7%.

- La II Región registró una Victimización del 42% (la 3ª mayor en el país), sólo superada por la I (48,4%) y la VII (43%)
- La X Región registró una victimización del 31,9% (la 3ª menor en el país), sólo superada por la XII (19,4) y la XI (24,9%).

disminución del temor y, una política y programas de seguridad que principal y/o únicamente basan su efectividad en el control y la sanción penal al delito y a los delincuentes.

La importancia y trascendencia de las cifras y diversas constataciones e interpretaciones que sobre el tema seguridad pública y ciudadana se vienen haciendo, nos muestran que este es factor determinante y esencial para la mejor y más pacífica convivencia y para el ejercicio cotidiano de ciudadanía y de democracia al que todos los integrantes de nuestra sociedad aspiran. Al momento de definir políticas en materia de seguridad ciudadana, las medidas o dispositivos que se adopten, tendrán especial eficacia y legitimidad si están conectadas con el acontecer cotidiano de las personas. Una política policial que mantiene o integra una relación fluida con la comunidad, será ciento por ciento más eficiente, dará más confianza y tendrá mayor adhesión, en materia de prevención, control y reducción del temor, que una solamente institucional y represiva. Una política pública de seguridad ciudadana con sistemas y subsistemas no ajenos al mundo civil, con componentes participativos, de prevención social, de mejoramiento de los entornos urbanos en infraestructura y convivencia vecinal y que potencie e integre las capacidades de la comunidad local, dará seguridad a la ciudadanía, instalará la sensación de control, de mayor credibilidad en las instituciones y confianzas en la reciprocidad, deberá disminuir notablemente o terminará con el temor⁷.

La apuesta por la mayor inversión e importancia en la prevención del delito, no debe ocultar el origen de ciertas inseguridades, de las insatisfacciones, de los temores, (y a veces también de las conductas delictuales y anti-sociales) en realidades y circunstancias de orden preferentemente social, económico y cultural y que responden a las carencias y notorias deficiencias que caracterizan y mal califican al Estado de Derecho y a la calidad de la Democracia en muchos de nuestros países. Los estudios especializados y encuestas de opinión lo vienen diciendo y constatando desde hace años. En nuestro país, la misma Segunda Encuesta Nacional Urbana dio cuenta (48,4% de las respuestas) que la causa principal dada para explicar la delincuencia es la falta de trabajo, seguida de la debilidad de la justicia con los delincuentes, el consumo de

⁷ Ver: Jorge Araya Moya – “Realidad delictual y acentos en materias de prevención y control”, en Ciudadanía y Derechos, Revista N° 30 – Primer Semestre de 2005 – páginas 26 – 32 – ONG FORJA – Santiago de Chile.

drogas, la falta de vigilancia policial y las condiciones de extrema pobreza en que sobrevive mucha gente.

Una extensa e importante gama de investigaciones y estudios, a nivel nacional e internacional, han demostrado la vinculación de algunos factores sociales, económicos y culturales, de carencia, marginalidad y discriminación, con el origen y explicación ético-jurídica de la delincuencia⁸.

Las condiciones de pobreza, desempleo, baja y mala educación, abandono de familia, crianza descuidada de los hijos, consumo de drogas y alcohol, y otras variables socio-económicas y culturales, constituyen factores de riesgo de fuerte vinculación con la actividad delictual. Sin que estas carencias y discriminaciones, que afectan principalmente a los llamados “grupos vulnerables” de la población sean constituyentes y determinantes en la actividad delictual ni razón suficiente para que un individuo se convierta en delincuente, somos de aquellos que compartimos la opinión crítica de que cuando estas condiciones son experimentadas por personas determinadas, por un cierto lapso de tiempo y en territorios degradados, sin control social y en sub-culturas marginadas del desarrollo y de la institucionalidad, es igualmente determinado y fatal pensar y constatar que allí se deben presentar y consolidar comportamientos y códigos éticos anti-sociales que, contrarios al orden público y la legalidad establecida, constituyen delincuencia.

Sin embargo de lo anterior, con frecuencia y limitadas consecuencias, en muchos países de la región, sólo se reconoce y se actúa frente al “tema – problema” de la seguridad ciudadana con respuestas de urgencia, con la reiteración de las medidas efectistas de mano dura y tolerancia cero, con agendas cortas, con más leyes, policías, más control y mayor severidad en las penas y sanciones, y también y en paralelo, con iniciativas privadas de auto-protección... Más que de Seguridad Ciudadana y de Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana y en afirmación del derecho de tod@s a una pacífica convivencia basada en el reconocimiento de la dignidad de todas las personas y en el respeto y adhesión colectivos a los valores superiores de la democracia, de la

⁸ Ver entre otros: PNUD – “Informe de Desarrollo Humano” – 1998; PNUD - “Gobernabilidad Democrática” – 2002; Laub Claudia – “Gobernanza Democrática, Desarrollo y Seguridad Humanas” – Revista Ciudadanía y Derechos, Nº 30; Laub y Bisig – “Gobernanza y Seguridad Urbana en América Latina y El Caribe” – El Ágora – Córdoba – Argentina; Centro Internacional para la Prevención del Delito – DIGESTO II – ICPC – 2000; Cooper, Doris – “La delincuencia en Chile” - 1994

justicia, y de la reciprocidad y solidaridad en la vida social, nos hemos acostumbrado a plantear el tema como “algo negativo”: desde las inseguridades, desde el temor, las desconfianzas, las violencias e insatisfacciones, desde los delitos y la delincuencia. Las inseguridades, la sensación de desprotección y desamparo de l@s ciudadanos han ido creando así un clima propicio para la mayor sintonía de un discurso y de propuestas rápidas, muchas veces superficiales, costosas y contradictorias, que no tienen en vista ni se plantean el escenario real ni sistémico ni tampoco significan una respuesta integral ni un abordaje de conjunto del tema Derecho a la Seguridad Ciudadana y Pública.

C. Seguridad Ciudadana – Democracia y Estado de Derecho

Nuestros códigos jurídicos y sistemas penales y carcelarios, hacen bien en incluir y tratar el tema de la delincuencia, los tipos penales, los bienes jurídicos protegidos, las instituciones responsables, los procedimientos debidos, las sanciones y hasta las distintas modalidades para el efectivo cumplimiento de las penas. Y será mejor para nuestro país, como para cualquier Estado de Derecho, que todo el sistema penal y procesal penal – incluidas toda la institucionalidad del Poder Judicial, del Ministerio Público y del Poder Ejecutivo (Interior – Policías – Justicia principalmente) funcionen y funcionen bien. Sin embargo, hay aquí un primer “tema – problema” a resolver: el nivel de credibilidad y de satisfacción de la ciudadanía con el comportamiento de la institucionalidad que tiene que ver con este campo, es distinto y hasta contradictorio. Mientras el componente Justicia – Poder Judicial (incluido el sistema carcelario) tiene – y desde hace años – una calificación muy baja y ciertamente no da el mismo trato ni asegura la protección, acceso y ejercicio a los derechos ciudadanos, civiles, económicos, sociales y culturales a toda la población⁹, la percepción y la credibilidad de la institucionalidad policial, especialmente de Carabineros de Chile, es positiva y de importante legitimidad social¹⁰. Un resultado – proyección de esto, debiera ser un esfuerzo especial y urgente, una inversión mayor y suficiente, para las necesarias reformas a las normativas y procedimientos institucionales y programáticos del sector Justicia y del Estado de Derecho, que inciden en la falta de acceso, protección y ejercicio a y de los derechos fundamentales de importantes sectores de la población, y que resultan en insatisfacción e inseguridad ciudadana.

⁹ Según Latino Barómetro (2204 - 2004) en Chile, sólo un 23,1% de la ciudadanía tiene confianza en la justicia. Las reformas en marcha (procesal penal – familia y laboral) debieran significar un mejoramiento en la percepción ciudadana de la justicia. Las cifras y percepciones ciudadanas a nivel regional (América Latina y Centro América) son igualmente frustrantes con la excepción de Costa Rica (49%).

¹⁰ El caso de la Policía de Carabineros de Chile y el grado de confiabilidad y satisfacción ciudadanas en su labor, es excepcional en el marco regional. Mientras que en Chile, el 56% de la población consultada la señalan como principal responsable de la seguridad ciudadana, y obtiene el mayor % de confianza (37%), en la región existe una generalizada falta de credibilidad en la institución policial, que se traduce en la reticencia de los ciudadanos a recurrir a ella para resolver los problemas debido a la baja confianza en ese servicio. Ver: Fruhling, Hugo, “Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿cuál es el impacto?”. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana – Universidad de Chile – Santiago 2003 – y Serie de Boletines del mismo autor y Centro de Estudios, que dan cuenta de trabajos e investigaciones sobre tema de “Políticas y Programas de Seguridad Ciudadana y las Policías a nivel regional”

Un segundo tema a resolver no es de principal resorte normativo – jurídico e institucional como el anterior, sino que de concepción y comprensión socio-cultural del tema – derecho a la seguridad ciudadana y humana que a tod@s nos corresponde en democracia. Nuestros códigos jurídicos y sistemas penales no son los únicos que deben ocuparse del tema. La (s) inseguridad (es) no es solamente un problema de criminalidad, de tipos penales y de tratamiento legal y jurídico. La Constitución Política, las leyes y normativas jurídicas son las mejores herramientas para regular los comportamientos y relaciones sociales en un Estado de Derecho y marcan definitivamente los límites de lo que está o no conforme con los valores superiores y objetivos consensuados en una Democracia. Pero ellas deben respetar una doble condición: tener la necesaria legitimidad (adhesión – credibilidad – eficacia) ciudadana, en su origen y aplicación, y también, ser suficientemente comprensivas, integrales y adaptables a los fenómenos, procesos y realidades sociales, económicas y culturales que definen la vida en sociedad. La seguridad, que debe ser humana y también, ciudadana y pública, debe incluir, integrar en su comprensión y en sus planes de acción. la complejidad de la vida en sociedad y las distintas maneras de vivir la cotidianidad de las personas, en su relación con los demás, incluida la institucionalidad de lo público y común. La seguridad ciudadana en democracia debe ser bastante más diversa, integral y multifacética que la sola perspectiva y tratamiento de lo normativo-jurídico e institucional. La seguridad ciudadana – humana y pública – tiene que ver tanto con el acceso, ejercicio y respeto recíproco de las personas a sus derechos y responsabilidades en el escenario de su vida cotidiana, en la familia, en el vecindario, en las incertidumbres laborales, en la protección y previsión social y en la salud, como con el ser ciudadano y sus derechos y responsabilidades recíprocas y solidarias, para circular o permanecer en cualquier lugar público, con el uso y ocupación de espacios públicos, con la promoción y dinamismo en la participación de iniciativas, proyectos y programas de interés común y público. La seguridad ciudadana, humana y pública, es o debe ser coherente con “un enfoque comprensivo e integral de todos los procesos que se estimen coadyuvantes de una seguridad entendida no sólo como ausencia de delito, sino como base del bienestar”¹¹.

El concepto de Seguridad Ciudadana (Humana y Pública) nos lleva entonces forzosamente a la comprensión y al acercamiento con la Democracia, y tratándose de

¹¹ En: Claudia Laub, “Gobernanza Democrática, desarrollo y seguridad humanas” – citado de Isidro Obregón – Revista Ciudadanía y Derechos N° 30 – julio 2005 – Corporación FORJA – Santiago - Chile

políticas públicas en democracia, con la preocupación por el Buen Gobierno y la Gobernanza, es decir, por el mayor nivel posible de satisfacción, confianza y adhesión de la ciudadanía. Seguridad Ciudadana y Gobernanza Democrática, suponen la legitimidad de las instituciones políticas, económicas y administrativas en todos los niveles y abarcan los complejos mecanismos, procesos e instituciones, a través de las cuales la ciudadanía y los distintos grupos sociales, articulan sus intereses, median sus diferencias y ejercen derechos y obligaciones legales. En los tiempos históricos actuales y en los distintos escenarios en que se expresan la Democracia y el Estado de Derecho, una de las mayores limitaciones (indicadores de buen o mal gobierno) de los gobiernos es no estar preparados ni en voluntad de garantizar condiciones que les permitan a sus comunidades y colectividades acceder a las oportunidades que presenta el entorno, y justo cuando resulta que son esas carencias las que conllevan y dejan inhabilitados a los miembros y componentes principales de esos colectivos y poblaciones para controlar, disminuir o evitar los impactos negativos de esas omisiones, desprotecciones e inseguridades. En democracia, la sociedad como cualquiera otra modalidad asociativa – incluyendo la familia y sus caracteres específicos – necesita de buen gobierno para dejarse gobernar (adhesión / credibilidad) y para aprovechar todas sus potencialidades (eficacia / articulación / inclusión).

No es por nada y también que en lo más específico y relativo directamente a la garantía de protección y seguridad ciudadana, y sus bases histórico-jurídicas, encontramos este tema y problemática, estrechamente ligado al surgimiento del concepto de Estado de Derecho. Se trata de asegurar instituciones (tres Poderes del Estado) que faciliten la cooperación pacífica entre los hombres. Si para Kant, la idea de “sociabilidad social” condensa esta misión, la de respeto a los derechos individuales (libertades, en particular) de tod@s los ciudadanos, ella se encuentra asociada también a los orígenes del Estado de Derecho¹².

Hacia fines del siglo XVII estas nociones políticas alcanzaron su máxima proyección en la Declaración de los Derechos Humanos de la revolución francesa y con la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América: la libertad y los derechos

¹² Ver: “Estado de Derecho, convivencia pacífica y seguridad colectiva” – María Inés Horvitz – en texto introductorio del Módulo I Diplomado Internacional Estado de Derecho y Acceso a la Justicia. Revista Ciudadanía y Derechos N° 30 – Julio 2005 – Santiago - Chile.

ciudadanos son derechos anteriores a la existencia del Estado que como poder público debe reconocerlos, protegerlos y asegurarlos. Lo fundamental del Estado de Derecho está dado, en primer lugar, por la garantía de los derechos fundamentales y en la idea de dignidad humana; en segundo lugar, por el principio de proporcionalidad, que exige el reconocimiento de la dignidad individual y finalmente, por la primacía del derecho por sobre la política, es decir, que la lucha política se desarrolla en un marco de respeto por el Estado de Derecho, por la vía del procedimiento democrático¹³.

Incluso nuestra actual Constitución Política, como Carta Fundamental para el ordenamiento de nuestra vida en sociedad – y con su origen reconocidamente no democrático – estableció como Bases de la Institucionalidad y en su Artículo 1º, que: “...el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece...” Y asumiendo (en parte) lo que desde más de tres siglos antes habían proclamado los anti-monarquistas y principales líderes de la burguesía, filósofos y políticos, de los procesos libertarios en Europa y en La América¹⁴, dejaron reconocida, explícita y como obligación y deber del Estado, el “resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”.

Tenemos así que el sustento histórico, cultural y ético del derecho a la seguridad de las personas, a la seguridad humana y ciudadana, se remonta a los inicios de la concepción del Estado. El Estado como ente superior a los intereses particulares de cada ciudadano para gobernar la ciudad (Platón – Aristóteles) y que se desarrolla a lo largo de los siglos hasta la época actual. El Estado de Derecho, ha sido propuesto y ha sido siempre fundado y ha buscado como objetivos esenciales, el respeto de los

¹³ Robbers, “El estado de derecho y sus bases éticas” – citado por María Inés Horvitz, ídem 12.

¹⁴ A partir del siglo XVI aparece la idea que la constitución de sociedades políticas deben responder a la necesidad de seguridad de los individuos (Bossuet – La Bruyère – Montesquieu – Machiavelo - Hobbes). Ya en la Declaración de la Independencia de Estados Unidos (1776) y en la Declaración de los Derechos del Hombre de la Revolución Francesa (1789) se establece “el derecho a la seguridad”. En “Sociologie politique de l’insecureté” de Sebastien Roché – Edit. PUF (France) – 2004.

derechos, de la dignidad de los individuos, de la igualdad ante la ley y la garantía de la seguridad. Todo ello en el marco del respeto al derecho, a la división de los poderes, y al procedimiento democrático. La Seguridad Ciudadana y Pública, va encontrando así sus más explícitas y fundadas razones en las mejores epopeyas y tradiciones libertarias de los siglos XVII y XVIII en Europa y en las Américas, y por sobre todo, en los Tratados, Normas y Compromisos Internacionales, Universales y Hemisféricos de Derechos Humanos del siglo XX recién pasado y del actual XXI, que nos tiene como protagonistas.

**II SEGURIDAD CIUDADANA A NIVEL COMPARADO:
EVOLUCIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS EN
AMÉRICA LATINA Y EN EUROPA**

A. Seguridad Ciudadana en los países de Europa y América Latina: evolución y tendencias

Los problemas de seguridad ciudadana, constituyen hoy por hoy preocupación para la mayoría de los países y democracias en el mundo. En el caso de Europa, específicamente empiezan a formar parte del debate y de la preocupación pública desde mediados de los años 80¹⁵. Mientras los líderes y las elecciones políticas en los diversos países de Europa, han incorporado y en todos los niveles esta temática, los discursos y propuestas más extremas se han apropiado de la inseguridad y han intentado relacionarla con sus planteamientos xenofóbicos y racistas. Con las constataciones y cifras del aumento del desempleo, del descontento y la falta de oportunidades para las juventudes (especialmente los hijos y descendientes de migrantes) y del aumento de las tasas de la pequeña criminalidad, se ha comenzado a comprender que las políticas de desarrollo deben considerar e integrar la problemática de la seguridad.

Las políticas y programas de empleo, de educación, de vivienda, de trabajo que no integran sino más bien silencian y/o excluyen estas cifras y realidades, no tienen la adhesión ciudadana ni los resultados esperados. Sin perjuicio de considerar las necesarias especificidades y distintas realidades históricas, económicas y culturales de los países de la Unión Europea, que hacen imprescindible una mirada y una categorización diferenciada cada vez que se trata de políticas y programas específicos para implementar a nivel de países y ciudades, los especialistas¹⁶ han relevado de manera consensual, las principales causas y caracteres de como se presenta la criminalidad. La causalidad múltiple de la criminalidad constituye uno de esos acumulados compartidos. Se busca reducir – disminuir la delincuencia a partir de una

¹⁵ Para la redacción de esta sección, hemos considerado y asumido largamente el Informe – Investigación de Michel Marcus y Jean Paul Buffat (Foro Europeo para la Seguridad Urbana) “Políticas de Reducción de la Inseguridad en Europa” – en Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina – Lecciones y Desafíos – BID – Gobierno de Chile (Ministerio del Interior – División de Seguridad Ciudadana) – Universidad Jesuita Alberto Hurtado – Santiago – 2004.

¹⁶ El Foro Europeo para la Seguridad Urbana – FESU – trabaja desde hace más de 13 años sobre la problemática de la seguridad. La existencia de la Red Europea de Prevención de la Criminalidad y de una política de intercambios y colaboraciones entre Ciudades y Programas (Buenas Prácticas) trabajando en Planes de Seguridad Ciudadana constituyen un enorme avance y patrimonio de esta Región y Continente.

comprensión y de la explicación de políticas globales (Integrales), más precisamente focalizadas y constantes a fin de evitar los daños sociales y personales producidos por las conductas criminales. Se ha ido asumiendo que los riesgos se amplían en la medida en que la situación económica y social de las personas que viven en esas condiciones se degrada y perpetúa. Numerosos países europeos han implementado políticas preventivas y específicas hacia el mejor desarrollo social y económico de sectores considerados en mayor riesgo: planes de urbanismo destinados a reducir el fenómeno del ghetto; planes para mejor gestión de los aspectos públicos; para la disminución de la cesantía y del consumo y tráfico de drogas; para el mejoramiento del sistema de atención en salud concentrados en zonas y territorios de escasos recursos. Los instrumentos preferidos para llevar adelante estos programas, son Planes y Contratos que coordinan e involucran a diversos actores institucionales (Ministeriales – Policiales y de Justicia) y a las ciudades, a través de sus Alcaldes y Consejos Locales de Prevención y Seguridad, con la participación de Asociaciones y de la ciudadanía a nivel local. Factores de riesgo como la desocupación, la falta de oportunidades en términos de educación, los problemas de medio ambiente y la falta de control – apoyo familiar, se concentran en los barrios con dificultades. El enfoque multidisciplinario de la prevención y la intervención con grupos de jóvenes constituye prioridad¹⁷. A nivel de las precariedades sociales y culturales como factor de riesgo, el auge de la familia mono – parental, la mayoría de las veces impuesta como resultado de crisis afectivas o económicas no tratadas o mal tratadas, sumado a la permanencia de las dificultades inherentes a la pertenencia a un medio social empobrecido, y a la pérdida y no recreación de la pertenencia a las redes sociales y del sentido de comunidad vecinal y local, lleva en especial a los jóvenes de las ciudades, al aislamiento y al descontrol social. El modelo de la mayoría de las ciudades con zonas fuertemente delimitadas, llevan a rupturas de las relaciones, intercambios y reciprocidades entre poblaciones y zonas de residencia, de trabajo, de circulación y de recreación. El centro cívico y administrativo alejado de las periferias y del acceso de l@s ciudadanos, mientras el comercial y la oferta de consumos se acercan y están para la vista y expectativas de tod@s. Siendo la ciudad el privilegiado lugar de acceso y ejercicio de los derechos y libertades, su organización y la disposición de sus servicios y servidores, es clave para

¹⁷ Estimaciones indican que menos del 10% de los jóvenes adultos, son responsables de casi las dos terceras partes de los crímenes en Europa.

la ciudadanía y su seguridad¹⁸. Las ciudades construidas y habitadas bajo la noción de centralidad imponen a la población de las periferias las malas condiciones de accesibilidad y ejercicio de sus derechos. El tema de “proximidad - acceso”, y el de “cobertura - servicio” es así otro factor de discriminación y de desprotección e inseguridad ciudadanas a mejor considerar.

En América Latina en cambio, el tema de la seguridad ciudadana se enmarca en un contexto temporal más reciente y el abordaje de la problemática presenta grados de comprensión y desarrollo muy desigual en los diferentes países y ciudades. Siendo la violencia una realidad de vieja data, el tratamiento de ella desde una perspectiva democrática y centrada en los valores ciudadanos, sólo tiene un desarrollo reciente. Hasta la década de los 90, la seguridad pública se hacía equivalente y se expresaba casi exclusivamente en programas y modalidades de control de la violencia, y por tanto reservada a la institucionalidad policial y al sistema de justicia criminal¹⁹. Los índices de criminalidad, incluyendo los delitos contra la vida y la integridad física de las personas no han cesado de aumentar. Pese a datos y estadísticas fragmentarios y sólo parciales, las cifras disponibles el año 2000, muestran una alta explosión en la tasa promedio de homicidios (más de 30 por cada 100 mil habitantes) lo que representa más de 3 veces el promedio mundial y una dramática alza con respecto a las cifras promedio de fines de los años 80. Estas violencias criminales se concentran en las áreas urbanas y en las grandes ciudades²⁰.

Respecto a la victimización en otro tipo de delitos violentos (lesiones, robos y delitos sociales), aun siendo la disposición y los dispositivos existentes para denunciar muy escasos y poco usados, las encuestas señalan elevados índices e incrementos, comparativamente muy superiores a los países de Europa. La mayor participación de

¹⁸ El factor “proximidad”, unido al “acceso y disponibilidad” de y a los servicios públicos, a la policía y a la justicia, ha sido relevado como clave en el tratamiento y planes de seguridad ciudadana. Para los autores del Informe (FESU) “... las desigualdades sociales quedan de manifiesto en la organización de la ciudad. Nuestras ciudades se han convertido en lugares de angustia, de miedo y de inseguridad” Marcus – Buffat – (FESU). Cita 15 anterior.

¹⁹ Para la redacción de los contenidos referidos a América Latina de esta sección, hemos consultado y considerado especialmente Informes, Artículos y Análisis de: Alejandra Lunecke – Capítulo II “Prevención del Delito en América Latina” y Capítulo III “apropiación de las Experiencias Internacionales” – en “Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina” – obra citada – Lucía Dammert y Gustavo Paulsen (Editores) en “Ciudad y Seguridad en América Latina” – Varios Autores – Red Urbal 14 – Flacso – Chile – 2005.

²⁰ En: Klisberg, Bernardo “El crecimiento de la criminalidad en América Latina: un tema urgente” – BID – 2000.

los jóvenes en la actividad delictual, y la organización en bandas y pandillas juveniles, aparece como uno de los principales problemas. Los jóvenes son víctimas y también agresores en diversas formas de delitos violentos y de acuerdo a cifras del Banco Interamericano de Desarrollo (1995) el 29% de los homicidios en América latina involucran a jóvenes entre 10 y 19 años. Estudios especializados han constatado también la relación cada vez más estrecha entre delincuencia (individual y organizada) y la problemática de la droga y el narcotráfico y la llamada "regionalización del delito", que consiste en la persistencia de la actividad ilícita (tráficos y contrabandos de armas, drogas, mercancías, y hasta de personas) sin reconocer fronteras geográficas. La sensación de temor y de inseguridad se ha propagado y generalizado entre la población urbana de muchas ciudades y países de la región: "el 30% de las familias declara haber sufrido un robo o un asalto en los últimos 12 meses" según estudio de Latinobarómetro – 2001. El miedo y el temor a ser víctimas de un delito es aun mayor que la probabilidad o el hecho real de haber sido o ser víctima. La sensación de miedo y las argumentaciones, imágenes y denuncias que se difunden (a veces interesada e irresponsablemente), tienen un impacto complejo aunque todavía difuso, en la vida social y económica de los países. El fenómeno de la violencia y de la criminalidad en América Latina ocupa un lugar prioritario en el debate público, tanto por los elevados costos económicos, sociales y políticos que representa, como por significar un nuevo desafío para las democracias y la sustentabilidad de los gobiernos. El tema es también desvirtuado y simplificado al extremo, por intereses políticos coyunturales (elecciones) y/o por la necesidad de ocupar espacios comunicacionales.

Si bien pareciera haber un cierto consenso entre especialistas y para el mundo académico universitario, sobre las principales causas que están al origen o que inciden directamente sobre el fenómeno de la violencia y de la criminalidad, a nivel de las propuestas de políticas y programas de seguridad ciudadana de los gobiernos no ha habido la misma coincidencia ni coherencia.

El empobrecimiento, las desigualdades y las exclusiones sociales que sufren y de que son víctimas los pobres y gran número de personas en las grandes ciudades, y el temor e inseguridades a ser víctimas de agresiones y delitos que sienten los sectores más acomodados y la clase media, han llegado a constituir prioridad en los discursos y propuestas electorales de candidaturas a todos los niveles y de todas las tendencias. Sin embargo, y contradictoriamente con las constataciones y promesas, después de

largos años, América Latina se ha convertido en la región más desigual del mundo, mostrando una desigual distribución del ingreso y una excesiva concentración del mismo, lo que se grafica en un aumento en el coeficiente de Gini de 0.53 a 0.55 durante los años 90²¹. A nivel de los hechos y de las políticas y líneas principales de orientación y programas de seguridad ciudadana, sólo excepcional y muy recientemente, algunos países especialmente algunas ciudades (en Brasil - Colombia) vienen logrando integrar y comprender en la formulación de sus políticas y planes de desarrollo, la relación de causa a efecto existente entre empobrecimiento (y no sólo pobreza) y exclusión social, cultural y económica (discriminación – abuso y marginación), con la expresión (individual o grupal) de la frustración, el descontento y las diversas manifestaciones de violencia urbana y delincuencia. Al acelerado crecimiento de las ciudades y a las expectativas frustradas de la sociedad de consumo, que han creado un abismo entre lo que se ve (y a lo que se aspira) y las posibilidades reales de acceso (y de consumo y beneficio) se agregan las desigualdades de acceso y las exclusiones en la educación, en la vivienda y en el ámbito laboral principalmente. En este escenario de promesas y expectativas frustradas, la delincuencia aparece como un medio y camino corto y relativamente poco costoso, dados entre otros, las fuertes limitaciones institucionales de los sistemas de control y sanción de la criminalidad y la existencia de un mercado libre y la mayoría de las veces no regulado, de armas de fuego.

Se realizan esfuerzos, programas especiales y focalizados en y con algunas categorías y sectores más afectados de la población por las inseguridades y violencias, y que se encuentran en particulares condiciones de desigualdad y desprotección. Es el caso de l@s jóvenes y de l@s niñ@s, afectados más duramente por las consecuencias del desempleo, los problemas de vivienda, la marginación y el fracaso escolar, el abandono y el quiebre familiar. Las violencias y los abusos sexuales tiene a l@s niñ@s como las víctimas más frecuentes, constituyen una gran cifra negra para los sistemas de justicia (son escasamente denunciados) y además, mantienen y acrecientan el temor en los niveles más íntimos y cercanos de las personas (familia – escuela - vecindad). La pedofilia, la prostitución infantil, los hurtos y robos, la droga y el alcohol

²¹ Ver: CEPAL en Ríos Germán – “Pobreza y desigualdad, tendencias recientes en América Latina” en www.caf.org

El coeficiente de Gini mide la magnitud de la desviación en la distribución del ingreso de individuos en hogares en donde el coeficiente igual a 0 significa una distribución totalmente equitativa.

tienen en los niños y jóvenes, a sus víctimas, a la vez que son los casos más frecuentemente presentados para convocar a los niños y jóvenes a los tribunales. Las calles son escenario de vida y de violencias callejeras, que tienen en los jóvenes a sus víctimas y victimarios más reiterados. Las bandas de jóvenes, las tribus urbanas son la puerta de entrada a la delincuencia, a la violencia y a la intimidación ejercida en territorios determinados y por sobre terceros. El consumo del alcohol y de drogas, el manejo peligroso, la violencia colectiva en los estadios y el vandalismo y la destrucción de equipamientos privados y públicos, están a la vez en el origen y constituyen la expresión más reiterada de la violencia de los jóvenes.

Much@s niñ@s, pre-adolescentes y jóvenes tienen miedos, no sienten protección, y son víctimas de inseguridades en sus familias, en las escuelas, en la calle.

La gran criminalidad utiliza cada vez más a estos jóvenes en ciertas funciones de sus organizaciones ilícitas y delictuales. En este escenario, algunas experiencias recientes han propuesto líneas de trabajo innovadoras que comienza a hacer un camino y que en todo caso, mejoran notablemente la comunicación adultos – jóvenes y la valoración inclusiva de éstos en la sociedad.

En Europa, el Consejo de Educación de la Comunidad Escocesa, partiendo del principio que los niños y jóvenes no son el problema, sino que son parte de la solución y que conviene considerarlos como asociados para la buena convivencia y la seguridad, ha desarrollado iniciativas en el campo de la formación para la participación en políticas públicas, en la asignación de soportes financieros para sus iniciativas, en la multiplicación de foros locales y regionales y en la creación de consejos permanentes locales de jóvenes que son consultados y tienen incidencia en todas las cuestiones y decisiones de orden municipal (incluidas las de orden policial) que interesan a los jóvenes.

En América Latina, y más particularmente en países como Brasil, Colombia y México, se vienen desarrollando algunas exitosas y prometedoras experiencias orientadas a prevenir la violencia juvenil sobre la base de intervención en factores de riesgo que se identifican como sus causales. La mayoría de ellas se orientan a grupos de jóvenes en riesgo social y a grupos de pandillas juveniles, utilizan estrategias recreativas, buscan el fortalecimiento de la participación y de la representación (vocerías y

responsabilidades) juvenil, y se definen como intervenciones integrales de prevención. El proyecto AXE, que se implementa desde el año 1991 en Salvador de Bahía y en el que participan más de 10.000 jóvenes, o el Programa Espacio Esperanza – Viva Río, y el Programa Social de Mangueira (Río de Janeiro), constituyen entre otros, experiencias ejemplares de buenas prácticas de programas preventivos de seguridad ciudadana con jóvenes en América Latina²².

Las violencias contra las mujeres – espacio doméstico, laboral y también en los espacios públicos - por mucho tiempo silenciada, ha sido mejor reconocida y tratada a nivel institucional, sólo a partir de los últimos 15 – 20 años en Europa. La violencia doméstica representó más del 25% de la criminalidad violenta en Gran Bretaña; imás del 44% de agresiones contra las mujeres eran violencia doméstica!; 9 de 10 veces el agresor era conocido por la víctima, y la mitad de las mujeres víctimas de homicidio en Inglaterra y en el país de Gales (100 mujeres por año), fueron asesinadas por su pareja o ex pareja²³. La violencia y la criminalidad doméstica permanecen hasta hoy, insuficientemente denunciadas y las intervenciones normativas e institucionales (sociales, policiales y judiciales en especial), son claramente insuficientes y muchas veces ineficaces (diversos estudios muestran que casi todas las mujeres asesinadas por su esposo o pareja habían denunciado con anterioridad a las policías incidentes y actos de violencia).

En nuestro Continente, el carácter patriarcal de la mayoría de las sociedades, ha impedido el tratamiento como delito de la violencia doméstica e intra-familiar, pese a su importancia numérica y a sus consecuencias pluripersonales y para el entorno de las víctimas.

La violencia contra las mujeres en el espacio público es y crecientemente, materia de estudios y de iniciativas para su superación. Nuevos programas de seguridad urbana, concentrados en la superación de los sentimientos de temor e inseguridades que viven las mujeres, y en el propio involucramiento de la Comunidad, se dan a conocer. La implementación de servicios de transporte (taxis nocturnos) gratis para las mujeres,

²² Para mayores informaciones y experiencias, Ver: Alejandra Lunecke – “La Prevención del Delito en América Latina – Hacia una Evaluación de Experiencias Prometedoras” – op. cit.

²³ Estadísticas del British Crime Survey – 1996 – y del Ministerio del Interior Británico – 1990 – 1994 – en Marcus - Buffat (FESU), obra citada.

en coordinación con las oficinas de mujeres, y con costos pagados por el municipio, ha resultado todo un éxito. Significa también, una mejoría importante en el nivel de protección y disminución del temor para las mujeres y beneficia social, cultural y económicamente a la convivencia en la ciudad (socialidad – comercio – esparcimiento nocturno).

Otro sector de la población especialmente vulnerable y desgraciadamente, no habitualmente sujeto de programas especiales de atención, es la población migrante, y en específico, los jóvenes migrantes. La integración de las personas extranjeras, el trato que reciben los migrantes en los distintos países es materia de políticas globales (demográficas – culturales – económicas – jurídico-administrativas) y la problemática de la seguridad ciudadana y pública, es uno de sus componentes. La justicia criminal y el sistema carcelario, en muchos países de Europa y de América Latina, conocen y muestran una sobre-representación de población inmigrante. La precariedad de la situación del extranjero inmigrante (dificultad para establecer domicilio – para obtener un trabajo – para ser acogido e integrarse en una escuela – barrio o vecindario local) hacen a esta población mayormente vulnerable (protagonistas y a la vez víctimas).

Las dificultades y los rechazos e inseguridades aumentan en períodos de crisis económicas y de definiciones electorales y políticas: el extranjero/migrante es percibido como un peligro para la convivencia y el equilibrio de las comunidades locales. La competición por el trabajo, por el acceso y ejercicio de derechos esenciales como la vivienda, la salud, la educación, la seguridad social, es terreno propicio para la discriminación y la descalificación de los extranjeros migrantes. En los países de Europa, las inseguridades y el temor que se atribuyen a los migrantes-extranjeros están además, no sólo motivadas y fundadas en razones de competencia, sino que también, por motivaciones y alegaciones de tipo étnico y racial, que son difundidas por movimientos y agrupaciones de corte racista y extremista. Las policías y los sistemas de justicia criminal y carcelaria, dan cuenta de una gran proporción de extranjeros y migrantes en sus procedimientos e instalaciones. La proporción de la población extranjera y especialmente de los jóvenes en asuntos penales y en las cárceles es grande y aumenta constantemente. En esos países y ciudades europeas, las policías y las gendarmerías innovan y buscan mejorar conocimientos, comunicación y actitudes positivas y en reciprocidad con los grupos y colectividades de inmigrantes y extranjeros. El reclutamiento y la integración de personas provenientes de las

comunidades extranjeras a las instituciones policiales, municipales y sectoriales de contacto y trabajo con estas minorías (incluyendo recintos carcelarios y gendarmería), se viene proponiendo como adecuado. Sin embargo, estas medidas y programas especiales – además de limitados en su cobertura territorial e impactos – están severamente condicionados y a veces, contrapuestos a las políticas y programas públicos de desarrollo económico, social y cultural predominantes en la mayoría de los países.

Un grupo y sector específico de las poblaciones crecientemente importante por su número y determinante a la hora de las opiniones y expresión de las sensibilidades con respecto a la seguridad, son los adultos mayores. El promedio de edad de la población de Europa (y otras regiones del mundo también) aumenta y aunque los adultos mayores no son especialmente víctimas de la criminalidad y de la acción delincencial, ellos presentan un fuerte sentimiento de inseguridad. Estas inseguridades y temores están en estrecha relación con la pérdida/abandono de sus relaciones de pertenencia – comunicación y apoyo que viven a nivel de las familias, de la vecindad y de la comunidad. El peso político de los adultos mayores y la influencia de sus organizaciones en la opinión pública y especialmente, en las contiendas electorales, es cada vez más importante. Las iniciativas y programas focalizados existentes en muchos países han asumido como eje prioritario de sus acciones, la búsqueda del establecimiento/restablecimiento de relaciones con su entorno familiar/vecinal; el reforzamiento de las actividades sociales e inter-activas entre grupos pares; acceso y atención preferente en transporte, salud, recreación y cultura y el apoyo a organizaciones propias con estos fines. La disminución del temor, la superación de los miedos e inseguridades, constituyen el centro y principal objetivo de las intervenciones con adultos mayores, en el terreno de las políticas y programas de Seguridad Ciudadana.

En la caracterización y calificación de los factores de riesgo, que inciden en la seguridad de la ciudadanía, el caso de la **institucionalidad de justicia criminal**, parece ejemplar: pese a la modernización de los sistemas de justicia penal (Francia – Bélgica – Alemania – Italia y en casi todos los países de América Latina) y a la gran inversión en infraestructuras y recursos humanos que esas reformas han significado, los ciudadanos no tienen gran confianza en el funcionamiento de las instituciones de justicia. Mientras los códigos penales y leyes especiales tipifican y sancionan un gran

número de comportamientos como ilícitos, las denuncias a las policías por pequeños delitos disminuyen. El refuerzo de las sanciones y la mano dura policial – judicial, es casi siempre la única salida propuesta para los nuevos – viejos problemas. El recurso de la prisión y la privación de libertad sigue siendo la pena más esperada y valorada por la opinión y como esencial para el sistema. La justicia criminal ha adoptado una posición pasiva de registro y tratamiento casuístico de las denuncias, que como sistema no tiene mayor continuidad ni coherencia en su acción. Se ha llegado a plantear que el mal funcionamiento del sistema de justicia criminal genera más inseguridad a la ciudadanía que la criminalidad misma.

Si bien los gastos para justicia han aumentado en la mayor parte de los países de América Latina y de Europa Occidental, se puede decir que el sistema y los aparatos de justicia han sido marginados de la modernización y no inciden mayormente en las políticas de seguridad.

De manera general, y con validez en la situación de países tanto de Europa como de América Latina se han venido constatando como fenómenos y tendencias comunes, la excesiva judicialización de la sociedad (con una absorción de las relaciones sociales y del tratamiento de los conflictos, por la vía casi exclusiva del litigio y lo jurisdiccional); la inflación de abogados en relación con los habitantes que supone también, la relativa incapacidad de éstos para regular sus propios conflictos; una sobrepenalización de la vida social y que no se invierte suficientemente en la innovación y/o revitalización de modalidades colaborativas y no represivas de control y de reparación; las reformas a los procedimientos buscan acelerar o acortar los tiempos, se invierte en la informatización de los trámites y no en la mejor comunicación entre operadores del sistema y los ciudadanos usuarios. En lo positivo y sin duda importante a rescatar y multiplicar como tendencias, así como hay una judicialización excesiva de las relaciones sociales, también existe tendencia hacia la desjudicialización rápida de ciertos conflictos y denuncias sea por la vía de su tratamiento por otras vías y del abandono de las investigaciones y procedimientos, sea por la vía del acuerdo y la reparación de los daños a las víctimas, incluyendo la reparación al orden social y público.

Las “casas de justicia y de derecho” en Francia y Colombia; la “justicia vecinal” en Holanda y en Perú; los “procuradores” (entre jueces y policías) en el derecho y sistema

de justicia anglosajona; y los “extensionistas jurídicos” (ni jueces ni abogados) en Chile y Argentina; son entre otras, expresiones novedosas e importantes de la justicia de proximidad y de mejor convivencia y seguridad ciudadanas. Estas estructuras asociativas, establecidas la mayoría de las veces en concertación con los gobiernos locales y en coordinación con la institucionalidad de justicia, reúnen y aseguran servicios muy variados (consejos socio-jurídicos – ayuda a víctimas – servicio y apoyo a menores delincuentes – mediaciones en conflictos de familia, vecinales y pequeños pleitos) y se basan en la comprensión multicausal y en la acción multidisciplinaria que deben caracterizar a los planes y programas de justicia y seguridad ciudadana.

Recurrir a todas las formas de conciliación, de mediación y de arbitraje apacigua y mejora las relaciones del entorno social y tiene además un significado comprensible para el entorno y para las víctimas, lo que permite disminuir los sentimientos de inseguridad y de temor. Constituyen además respuestas pertinentes para un cierto tipo de comportamientos antisociales.

Dejamos marcados con el propósito manifiesto de sugerir su replicabilidad, los rasgos comunes que califican estos planes de modernización del sistema de justicia, en relación con la seguridad ciudadana:

- Buscan que la justicia esté más próxima y accesible a las víctimas y a la ciudadanía, y que asuma en mejor forma los pequeños conflictos de la vida cotidiana;
- Aumentan la rapidez y la eficacia de las respuestas del sistema y de todos los operadores a las denuncias de la ciudadanía;
- Multiplican los recursos o modalidades amistosas y colaborativas de regulación y gestión de los conflictos.

Siempre a nivel de las instituciones que aparecen como más responsables en el tratamiento del tema (justicia – policías – gendarmería y prisiones) se aprecia un importante esfuerzo modernizador de las Policías con consecuencias visibles a nivel de los presupuestos. Sin embargo, estos mayores recursos son destinados prioritariamente a mejorar las insuficiencias de los equipamientos e infraestructuras existentes (especialmente carcelaria), y a favorecer el crecimiento de los efectivos de las fuerzas policiales, en función de la preocupación por el terrorismo y el gran delito, y

sólo en una reducida parte a mejorar la calidad de los servicios solicitados por los ciudadanos.

Esta orientación presupuestaria tiene un impacto negativo sobre la actividad cotidiana y las demandas sociales de seguridad ciudadana. Al día de hoy, se afirma que el número de policías existentes en un país y la ratio policía/superficie o policía/habitantes, tiene poco que ver con el aumento o disminución de la criminalidad y la mayor o menor seguridad de la ciudadanía. El aumento constante de las fuerzas policiales por sí mismo, no llega a satisfacer la demanda de seguridad de los ciudadanos cuando no significa mayor presencia, visibilidad y relacionamiento con la población, más formación y prestación de servicios en terreno y modalidades efectivas de articulación y colaboración con otras instituciones locales y organizaciones de la Comunidad en territorios determinados.

En la mayoría de los países de Europa y América Latina también, son los Ministerios del Interior que controlan y orientan el trabajo policial y los recursos humanos y materiales de que disponen. En muchos países de Europa, los sistemas centralizados de la policía se han comprometido a fondo con los movimientos de descentralización, al tiempo que invierten en la creación de policías especializadas con campos de intervención más específicos (reivindicaciones nacionalistas – terrorismo – gran criminalidad).

Dos grandes tendencias y líneas de política policial con respecto a la seguridad ciudadana, se están dando y ganando terreno:

- El llamado “modelo de Québec”, que estableció seis formas o niveles de intervención y servicios que asegura la policía en función del número y de las necesidades de los habitantes de un territorio determinado (nivel 1: disposición y servicios mínimos, nivel 6: máximo de servicios).
- La llamada “policía de acogida y respeto” – “policiamiento comunitario”, que dependientes del gobierno local principal pero no exclusivamente, asegura a la población con proximidad, información útil y buen trato²⁴.

²⁴ La “Policía de Proximidad”, la “Community Policing”, la Bürgennahepolizeiarbeit”, la “Police du Quartier”, son importantes modalidades de innovación policial en respuesta a las necesidades y requerimientos de seguridad de las poblaciones en varios países de Europa. En América Latina, los análisis de las pocas experiencias estudiadas muestran que, sólo constituyen programas de acercamiento a la comunidad

Estas modalidades de organización y respuesta policial a la seguridad ciudadana conllevan y proponen un nuevo modelo que integra los elementos de diagnóstico, planificación y formas de intervención en relación y determinados por la situación, problemas y necesidades de seguridad de la población correspondientes. La prevención es componente esencial: prevenir la crisis, prevenir el delito, reforzar los medios de defensa-protección contra el crimen potencial. La respuesta a las urgencias es asegurada también, pero no debe ser el parámetro ni marcan los límites para la organización y disposición de los servicios de seguridad.

Los principios básicos según los cuales se pueden definir y buscar la implementación de esta variedad de modelos de policía comunitaria son:

- Establecer una relación permanente entre servicios de policía y ciudadanía;
- Planificación de la acción policial en función de diagnósticos y problemas presentados;
- Aumento de las acciones de prevención y adecuación a los nuevos comportamientos criminales;
- Creación y desarrollo de instancias de asociación y trabajo colaborativo con la institucionalidad y la comunidad local²⁵.

Espacios públicos: ¿bienes de interés y gestión colectivos o factores de riesgos y espejos de la mala convivencia?

Los espacios públicos, aquellos pensados y construidos en función del acceso y aprovechamiento de las comunidades al servicio de todos los integrantes de una ciudad, de un vecindario o territorio determinado se constituyen, sea en lugares preferenciales para el encuentro, la circulación, la comunicación y la buena convivencia entre sus usuarios y asociados, sea en espacios y bienes abandonados, deteriorados, apropiados por algunos con exclusión o rechazo de los otros. La buena gestión del espacio público aparece como importante para la seguridad y la mejor convivencia. Las

con algunos beneficios evidentes, pero que no señalan un camino claro de transformación institucional de la sub-cultura interna e incluso de las estrategias de accionar preventivo. Ver: “Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina:Cuál es su Impacto” – Hugo Frühling – en “Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos” – obra citada.

²⁵ La policía francesa participa en los “consejos locales de prevención y de seguimiento”; la policía holandesa en “mesas de concertación”; y así en otros países y ciudades pareciera que las policías europeas han entrado en la era de la asociatividad y de la prevención, para la mayor seguridad ciudadana y la disminución del delito y del temor asociado a éste. Ver: Marcus - Buffat - FESU – obra citada.

calles, los sitios, jardines y explanadas, los centros de comercio y de recreación, los recintos deportivos y de espectáculos culturales son el reflejo demostrativo y a la vez, el más grande, abierto y cotidiano escenario de sentimientos colectivos y del autocuidado de una comunidad.

En estos últimos años y en los diferentes países de ambos Continentes, se ha verificado una degradación constante y una cierta incapacidad por integrar los espacios públicos en los planes de desarrollo, y la seguridad y la buena convivencia como uno de sus objetivos. Se constatan privatizaciones exacerbadas, desarrollo de espacios y construcciones fortificadas, grandes espacios vacíos, abandono o asignación y estéticas disciplinadas en la organización de algunos espacios. Administrar o hacer la buena gestión de un espacio público se convierte en prioridad en los esfuerzos por mejorar la convivencia y disminuir el temor y la inseguridad. Tres vienen siendo las orientaciones prioritarias desarrolladas en este esfuerzo:

- Asegurar un acceso igualitario al uso del espacio público. En especial se trata de discriminar positivamente a los más débiles en las relaciones sociales (peatón contra automovilistas – discapacitados contra no discapacitados – niños y viejos contra jóvenes y adultos) pero basados en los principios de respeto, identidad, reconocimiento y valoración recíprocas de cada individuo con el grupo y comunidad de que se trata.
- Conservar y mejorar las cualidades del espacio público, de forma que la ciudadanía reconozca en él una expresión visible del interés en la convivencia (no al vandalismo, a los malos olores, a los ruidos, a la degradación y a la suciedad, etc.) pero también, la adhesión, el interesamiento, la participación responsable de los propios ciudadanos – usuarios en buenos observadores y gestores de lo común.
- Acordar valores, códigos de buena conducta, reglas comunes para el buen uso y la responsabilización individual y colectiva de los que integran y/o usan estos bienes y espacios públicos.

¿Cuáles vienen siendo estos espacios públicos ejemplares para la seguridad, la mejor convivencia y la disminución del temor de la ciudadanía?

- Las escuelas y los sistemas educacionales se han ido convirtiendo en fieles reflejos del aumento de las relaciones de violencia y la ruptura e incomunicación entre jóvenes (estudiantes) y el mundo adulto (profesores – funcionarios – apoderados y parientes). El involucramiento de los padres y

apoderados, los planes de integración y buenas relaciones entre escuela y barrio, la consideración organizada y permanente de los profesores en la colectividad escolar, en sus planes y proyectos de porvenir, los seguimientos pedagógicos y educativos reforzados (clases de transición) como modalidad de escolarización con jóvenes en riesgo o ruptura de escolaridad.

- Los transportes colectivos involucran e interesan a millones de ciudadanos – usuarios diariamente. Constituyen grandes centros de intercambios y de circulación física y hasta comercial. Como espacios de uso y de utilidad pública, en casi todas las encuestas de opinión de los viajeros y responsables del transporte, son señalados con el primer nivel de inseguridad y temor. La privatización de los medios de transporte ha traído consigo la privatización de los servicios anexos, y entre ellos, la seguridad, el aseo, la información/publicidad. Las tendencias más novedosas en la búsqueda de mayor seguridad y disminución del temor en relación con el transporte muestran, por una parte la preocupación por la mejoría del ambiente en los lugares y centros de transporte, el aumento de la presencia humana (más que la tecnología) para la información – apoyo y resguardo de los ciudadanos pasajeros y su inserción progresiva en las políticas y programas más globales de desarrollo de las ciudades.
- La noche y los diferentes usos nocturnos del espacio público son también factor y escenario de problemas de seguridad y de atemorizamiento de la población. Los servicios públicos no están adecuados al funcionamiento de los protagonistas de las actividades nocturnas. Los locales de diversión (oficiales y clandestinos), las calles, avenidas, paseos y plazas, el ejercicio de la prostitución en barrios y calles no predispuestas, la ingestión abusiva de alcohol y drogas y la conducción de vehículos, etc., se transforman en la noche en factores de riesgo y espacios – momentos privilegiados para la transformación de las relaciones de convivencia, en comportamientos anti-sociales y delincuenciales.

B. Buenas Prácticas y Prioridades Programáticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina

En Europa, las asociaciones, las coordinaciones, las instancias interinstitucionales, también llamadas “coaliciones”, son de más en más requeridas y vigentes. La gran mayoría de los países han creado instancias nacionales permanentes que reúnen a representantes de los diferentes ministerios y administraciones involucrados: Interior, Justicia, Asuntos Sociales, de Vivienda y Urbanismo, de Educación, de Cultura y Formación, de Salud, Deportes y Recreación. También forman parte de estas estructuras las instituciones y agencias específicas que tienen que ver con el tratamiento de políticas y programas con sectores más vulnerables y en permanente riesgo de la población: mujeres, niños y jóvenes, adultos mayores, personas con discapacidades, inmigrantes y extranjeros, etc. La representación del mundo de los negocios, del mundo académico y universitario, de organizaciones no gubernamentales especializadas y de iglesias es también una realidad. Estas coaliciones tienen un nivel de definición y líneas de orientación de las políticas (nacional – regional para estados federados) y un nivel de implementación de dichas políticas y programas (local – comunal – cantonal). Se han podido distinguir además los aspectos institucionales y los operacionales de las coaliciones, lo que lleva a diferenciar las responsabilidades administrativas y de carácter general, a las propiamente operativas y de carácter práctico, que deben responder a las particularidades y realidades de los territorios y poblaciones en que se dan. La flexibilidad y el pragmatismo son constituyentes a la hora de ver la composición y el funcionamiento de estas coaliciones. Las situaciones que se consideran prioritarias; los objetivos específicos buscados y las capacidades, funciones y grado de involucramiento de las instituciones y organizaciones que las componen, son determinantes a la hora de evaluar su factibilidad y éxito. La participación del sector privado en los planes y programas de seguridad ciudadana fue reconocida a fines de los años ochenta y se ha recomendado regular y coordinar su actividad con la de las policías. Se han identificado los mayores riesgos del desarrollo de la oferta privada y mercantil de seguridad, en la producción de espacios públicos desiguales, en la fragmentación de las ciudades y barrios, en la menor calidad de los servicios transferidos desde los sistemas estatales (construcción y gestión de

prisiones) estadísticas, guardias de tribunales y cárceles²⁶. Se suman a estas coaliciones en los lugares o situaciones problemas, las policías y los elegidos locales, del mismo modo que acciones propias de la justicia – especialmente en el campo de la prevención, de las sanciones y de la reinserción – requieren y son mayormente exitosas, con la participación y el compromiso y responsabilidad del mundo privado empresarial y de instituciones propias de la comunidad.

La ampliación de las coaliciones parece estar en el horizonte optimista de las políticas de coproducción de seguridad. Después de años de políticas y programas basados en la prevención de la delincuencia o en el control y represión del delito y/o en ambos a la vez, la mayoría de los países de la Unión Europea buscan formalizar las estrategias cooperativas o colaborativas al servicio de políticas locales de seguridad. Los Contratos, Protocolos o Planes de Seguridad, impulsan políticas integradas de prevención, a través de enfoques integrales y concentrados en los diferentes afectados por la delincuencia y el temor. Son asociaciones formales y operacionales fundadas e implementadas sobre datos fiables (cuantificables) sobre objetivos posibles de evaluar y sobre protagonistas institucionales y ciudadanos responsables. Los Contratos y Planes de Seguridad tienen como objetivo llevar adelante una política y acciones coherentes fundadas en la coproducción de seguridad y en la asociación entre alcaldes, justicia, policía, servicios sociales y organizaciones de la comunidad (incluidas lucrativas, no lucrativas, académicas y otras)²⁷.

A nivel de la región y de la Unión Europea estas realidades directrices y criterios para las políticas de prevención y de seguridad han sido determinantes en la discusión, aprobación y rechazo de la Constitución de Europa, por y en los distintos países. La seguridad ciudadana y pública es considerada y de más en más como componente importante de la “gouvernance” o del buen gobierno. La Carta Urbana Europea (1992) con la reconocida influencia de los trabajos del profesor Bonnemaïson²⁸ estableció ocho principios en el tema de Seguridad Urbana y Prevención de la Delincuencia:

²⁶ Consejo de Europa (septiembre 1987); Conferencia en Países Bajos (septiembre 2001) y Conferencia Multilateral en Vilmins (marzo 2002), citado en Marcus - Buffat (FESU)

²⁷ En Gran Bretaña, las “Community Safety Partnertship”; en Italia, los “Protocolos y Acuerdos de Seguridad”; en Bélgica, los “Contratos de Seguridad y de Sociedad”; los “Contratos Locales de Seguridad” en Francia, son demostración ejemplar de esta innovadora modalidad de implementación asociada de políticas y programas de seguridad ciudadana.

²⁸ Gilbert Bonnemaïson, alcalde y diputado, autor del informe “Frente a la Delincuencia: Prevención y Solidaridad” – 1982 – logró influir y movilizar a todos los alcaldes y tendencias a favor de políticas y

1. “Una política coherente de seguridad y de prevención de la delincuencia debe basarse en la prevención, la represión y la solidaridad.
2. Una política local de seguridad debe basarse en las estadísticas y las informaciones detalladas actualizadas.
3. La prevención de la delincuencia concierne a todos y a cada uno de los ciudadanos.
4. Una política eficaz de seguridad urbana se basa en la cooperación estrecha entre policía y la población local.
5. Es necesario implementar una política local de lucha contra la drogadicción.
6. La prevención de la reincidencia y la creación de soluciones alternativas a la encarcelación constituyen objetivos esenciales.
7. El apoyo a las víctimas es clave en toda política de seguridad.
8. La prevención de la delincuencia debe ser reconocida como prioridad social y beneficiar de recursos financieros más importantes”.

La Conferencia de Estocolmo (1996) y posteriormente el Tratado de Ámsterdam (artículo 29) establecieron como objetivos de la Unión “ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia, elaborando una acción en común entre los Estados miembros en los ámbitos de la cooperación policial y judicial, en materia penal y mediante la prevención y la lucha contra el racismo y la xenofobia”.

El Consejo de Europa (Tampere, 1999) recomendó la integración de la prevención en las estrategias de lucha contra la criminalidad, el desarrollo de los programas nacionales de prevención, fijó prioridades de estudios, aprobó líneas de financiamiento específicos y estableció las bases de la actual Red Europea de Prevención de la Criminalidad, que promueve el intercambio de mejores prácticas, el reforzamiento y la cooperación de la red de autoridades y organismos nacionales competentes.

En general, la prevención en las estrategias de seguridad y de lucha contra el crimen y el temor ciudadano a nivel europeo ha llevado a distinguir:

- los hechos penales más graves, calificados de crímenes en las legislaciones nacionales;

programas de prevención y control a nivel local, en Francia. Creador, además del Foro Europeo para la Seguridad Urbana (París) y del Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (Montreal).

- la delincuencia que corresponde a un nivel penal menos grave aunque más frecuente (robos – fraudes – agresiones, etc.);
- las violencias y especialmente la que se presenta en espacios públicos y estructuras familiares;
- y los comportamientos incívicos (anti-sociales o incivildades) que no siendo constitutivos de infracción penal, crean clima de inseguridad, de tensión y de temor.

A su vez los diversos enfoques de la prevención hacen necesario distinguir políticas y programas:

- sea con y hacia víctimas;
- sea con imputados y autores;
- sea personas o grupos de personas en riesgo;
- sobre situaciones/espacios de riesgo.

Se diferencian también las categorías de medidas de prevención, según objetivo preferencial:

- reducción de oportunidades;
- reducción de factores sociales, económicos y culturales que favorecen el desarrollo de la delincuencia y
- la prevención de la victimización.

Las prioridades de trabajo que ha definido la Red Europea de Prevención de la Criminalidad, instrumento preferencial y marco programático – legitimado porque consensuado – de las líneas de trabajo nacionales en seguridad ciudadana, son los siguientes:

- El trabajo asociativo y la coproducción de seguridad;
- Lazos y factores al origen y en las consecuencias, entre criminalidad organizada y criminalidad general;
- La criminalidad ligada a la droga; represión y medidas de prevención en políticas sanitarias y sociales;
- La criminalidad urbana y las medidas que se refieren a la convivencia a nivel local: robos – vandalismo – resolución de conflictos y mediación social;

- Delincuencia juvenil, y acciones prioritarias sobre factores de riesgo, programas de formación y modificación de comportamientos, prácticas judiciales y restaurativas, trabajos asociativos en servicios sociales.

Estas prioridades y ejes de trabajo representan y han asumido las principales tendencias de las políticas implementadas en los Estados miembros, es decir:

- La valoración y consideración de un enfoque interdisciplinario, porque multicausal;
- La articulación y tratamiento coherente (en tiempos y formas), de políticas y programas de seguridad y de políticas y programas sociales, educativos, laborales, etc.;
- El desarrollo de trabajo asociado con y entre los actores de la prevención y del control (tanto públicos como privados) y de la noción y práctica de la coproducción y responsabilidad compartida;
- El desarrollo de enfoques y programas institucionales que privilegian (planifican – invierten e implementan) la proximidad con la ciudadanía.

En América Latina, el regreso a formas más democráticas de gobierno y ejercicio del poder, ha generado una creciente demanda pública por políticas y programas que disminuyan la criminalidad y el temor entre la ciudadanía. Esta demanda por mayor seguridad se hace cada vez más presente y más prioritaria, en ocasión de los procesos electorales y en los espacios locales y de la vida cotidiana. La perspectiva y las modalidades largamente impuestas y casi únicas de control (policial y judicial) para abordar estos problemas ha ido siendo superada y poco a poco y con diferentes acentos y velocidades, se van imponiendo las orientaciones y tendencias que tienen en la prevención su expresión principal, o por lo menos complementaria porque necesaria. Ello ha venido llevando también a la necesaria creación de instituciones, normativas y propuestas programáticas que involucran a nuevos actores y crean escenarios de acción distintos a los tradicionales. Las iniciativas de prevención – como perspectiva eficaz en la disminución de la violencia y de la delincuencia – conlleva la aplicación y el desarrollo de tres componentes esenciales: la participación de la ciudadanía, la coordinación entre diversas instituciones y un claro énfasis en lo local. Mientras los programas e iniciativas centradas en el control siguen poniendo énfasis principal en la acción del sistema de justicia criminal, para identificar, establecer las responsabilidades y sancionar a los imputados por un delito, y en las policías, como

única fuerza de patrullaje, control y reacción inmediata para el control de la criminalidad y el orden público, las políticas preventivas se orientan a actuar sobre los factores que potencialmente podrían incitar a los individuos y/o grupos de individuos a utilizar la violencia o a cometer delitos. En América Latina y por años, y a nivel de las diversas corrientes políticas existentes y de los sustentos académico-ideológicos que han asumido o no responsabilidades de gobierno, se ha asistido a un debate y enfrentamiento de posiciones, sobre la primacía, exclusividad o complementariedad de una u otra orientación. En este debate y pese a que en la práctica, los estudios, estadísticas y evaluaciones son demostrativos de la poca incidencia y de los magros resultados que se vienen constatando por la aplicación exclusiva o prioritaria de los sistemas de control y represión, las políticas y programas de prevención, no han logrado ni la suficiente explicación ni tampoco la comprensión de la opinión pública.

Son excepcionales los países y los gobiernos de la región que han logrado primero definir, y luego implementar, políticas públicas de seguridad, con componentes importantes en lo preventivo. Pareciera que lo que más influye en este bloqueo, son las concepciones y prácticas predominantes que caracterizan la esencia del comportamiento poco participativo y excluyente de los sistemas y estructuras de poder de nuestras aún débiles y precarias democracias. Del mismo orden de constataciones, parece ser que las enormes desigualdades en las condiciones de vida entre distintos sectores de la población y la permanencia y acomodamiento de los más poderosos con las instituciones y centros del poder (público y privado), tiene en las propuestas de atacarse a los factores de riesgo, en la mayor participación de la ciudadanía, en los tres tipos de intervención preventiva (social – comunitaria – situacional), y en la mayor consideración y protagonismo de la Comunidad y de los Gobiernos Locales, un riesgo aún mayor.

En la mayoría de los países y ciudades del Continente encontramos marcos regulatorios (normativas) e institucionales, inadecuados y disfuncionales a la adopción e implementación de políticas nacionales y programas preventivos de seguridad ciudadana. El mal funcionamiento y la desconfianza ciudadana en las instituciones propias y más representativas del sistema (sistema judicial y policías); el predominante centralismo burocrático y la inaccesibilidad ciudadana a las instituciones y programas de orientación y apoyo legal, social y económico y también el poco crédito y facultades reconocidos y entregados a los Gobiernos Locales y a las instituciones y

organizaciones propias de la comunidad, en orden a su mayor protagonismo y participación en los planes y programas de desarrollo de justicia y seguridad, han sido obstáculos importantes en esta perspectiva. Las iniciativas en desarrollo en América Latina son aún bastante limitadas y buscan principalmente, articular y mejor coordinar las diferentes intervenciones realizadas por diversas áreas, instituciones y agencias (estatales – municipales y también, privadas), en el territorio local, y no necesariamente, el de generar o ser consecuencia de políticas integrales de prevención²⁹.

La definición de una prioridad de Estado para una política pública de seguridad ciudadana es una necesidad para y en muchos países de la región. Si bien las iniciativas y programas preventivos y de control para la seguridad ciudadana, deben tener un marcado énfasis (en su planificación – ejecución – gestión y evaluación) en las condicionantes y características de los espacios locales, el reconocimiento, el apoyo, la coordinación del Estado y de representantes de sus distintos poderes, es crucial y esencial. Amén de las necesarias definiciones y adecuaciones normativas e institucionales a hacer en el nivel central (legislación – institucionalidad ministerial – Tribunales y Procedimientos judiciales – Cuerpos Policiales y Agencias Especializadas), cabe a las autoridades locales, proponer y desarrollar con el máximo de rigor y eficiencia democráticas y con el mayor apoyo ciudadano y coordinación inter-institucional, las medidas e iniciativas consecuentes. La definición de planes y programas de seguridad ciudadana (nacionales y locales) con sus componentes preventivos y de control, constituye además de una prioritaria y reiterada demanda ciudadana, un imperativo de urgencia para las democracias, los Estados de Derecho y la convivencia pacífica en los países de la región. Además de marcos legales e institucionales nuevos y adecuados (hay iniciativas en marcha); de las necesarias modificaciones institucionales y programáticas de las instituciones Policiales y de la Justicia (hay algunas experiencias de “policías y de justicia de proximidad” a considerar); de la imprescindible y esperada mejor coordinación inter-institucional y de la generación o consolidación de redes colaborativas (público - privadas) para la implementación complementaria, asociada y coordinada de los planes y programas de

²⁹ El programa de Convivencia de la Alcaldía Mayor de Bogotá – los Comités Vecinales para la Convivencia, en Medellín – el programa Comuna Segura, en Chile – son entre otras experiencias y buenas prácticas en la planificación e implementación de planes locales de seguridad con contenidos importantes de Prevención. Ver: Dammert, Lucía “Asociación Gobierno Local – Comunidad en la Prevención del Delito”, en Ciudad y Seguridad en América Latina – obra citada.

seguridad ciudadana, se requiere de la efectiva voluntad política de las autoridades del Estado (en todos los niveles) y también de los agentes de poder privados a nivel central (nacional) y territorial (local) para asumir estas realidades y co-liderar las iniciativas y propuestas coherentes.

III SEGURIDAD CIUDADANA EN CHILE

A. Una Mirada a la historia reciente: evolución de programas y planes de Seguridad Ciudadana

Los problemas relacionados con la seguridad ciudadana en Chile han emergido y son materia de preocupación y debate público a partir de los años noventa y con el retorno a la democracia. Lo anterior no quiere decir, que la violencia, la delincuencia y el temor ciudadano no existieran con anterioridad (los historiadores y especialistas están contestes en la dramática y permanente presencia de la violencia en nuestra historia). Lo que sí se afirma es que la violencia delictual, sus diferentes causas y modalidades, y sus resultados de victimización y temor en la ciudadanía, son materia de preocupación, discusión y propuestas desde el propio Estado y su institucionalidad a partir de los noventa. La criminalidad, siendo un fenómeno multicausal y mutidimensional, se puede abordar en diversas y en sus diferentes expresiones, lo que contribuye a la calificación de más o menos preventiva, de control y/o de reparación y de habilitación de las políticas y programas vinculados con los hechos delictuales. El temor y la sensación de inseguridad producido en la ciudadanía por causa de la violencia delictual y de la ineficaz, inoportuna o insuficiente acción de las instituciones (de control y de sanción, pero también de protección y reparación), constituye también un área de preocupación por parte de las políticas y programas de seguridad.

Las encuestas, estudios y medios de opinión señalan a la seguridad ciudadana y a la preocupación por la criminalidad como tema prioritario a partir de la década de los noventa, llegando y llamando a tener mayor atención que temas como el desempleo, la salud y la educación. La percepción ciudadana de la inseguridad no siempre ha sido cierta ni proporcional a la realidad de la actividad delictual misma, notándose importantes desfases entre criminalidad y victimización y tendencias reiteradas al mayor crecimiento del temor que de la violencia delictual.

El debate público en torno a la seguridad ciudadana ha estado también marcado y ciertamente influido por la falta o precariedad de metodologías e instrumentos adecuados y constantes para la medición de la criminalidad y para el acceso y disposición de la información estadística.

En el acumulado de fundamentos distintos para explicar el fenómeno de la aparición reciente y tratamiento público de la inseguridad ciudadana y de las políticas necesarias para combatir el delito y la delincuencia, también hay que considerar que la democracia lo hace posible sólo una vez reinstalada y que en los años de gobierno militar (1973 – 1990) este tema era materia de tratamiento exclusivo y confidencial desde una concepción autoritaria y militarista de la seguridad, centrada en la defensa de la nación y el mantenimiento del orden público con utilización de la violencia institucional. La oficialización de la represión y la instauración de la sospecha y la desconfianza generalizadas en la población constituyeron elementos esenciales de la política de atemorizamiento y de la pérdida de espacios de participación y de expresión de amplios sectores de la ciudadanía. Se privilegió, por parte de la institucionalidad estatal y sus autoridades, el control y la sanción de las expresiones políticas – sociales – culturales discordantes con el gobierno y con los sectores civiles que en él participaban, dejándose en un plano secundario y como dependientes de las estructuras militares y operacionales a esta concepción de la seguridad, a las Policías. El así llamado “orden y seguridad nacional” requirió también de la colaboración y silente sumisión del Poder Judicial, y de la no vigencia de poderes legislativos ni autoridades y gobiernos locales de elección y control social. A la militarización de las fuerzas policiales se sumó su utilización en tareas de represión y atemorizamiento de la población civil, y la entrega de cuotas de poder respecto de la civilidad, reconocidas en la ilegítima Constitución de 1980³⁰.

La grave y reiterada violación de los derechos humanos durante los años del régimen militar, también incluyó la participación de funcionarios policiales, y en el caso de Carabineros de Chile en especial, significó una importante pérdida de la tradicional confianza y estima ciudadana en su accionar. A los operativos y acciones contra la disidencia política en poblaciones y sectores periféricos de las ciudades, se sumaron las acciones de desalojo y desarraigo (reubicación masiva de poblaciones enteras) de los pobladores de sitios y campamentos situados en barrios residenciales y en el centro de las ciudades. La ideología y las políticas sociales, económicas y culturales que así se impusieron y difundieron, marcaban la diferencia entre “amigos y enemigos” y reservaron un trato violento, muchas veces criminal y discriminatorio, a una gran parte

³⁰ Capítulo X Artículo 90 estableció que las fuerzas de orden y seguridad pública son Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones. Ambas “instituciones constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior”.

de la población. En el discurso y en las prácticas dominantes la diversidad, la opinión crítica y el desacuerdo intelectual no eran bienvenidos ni bien tratados. La pobreza y los ciudadanos pobres que trataban de superar sus malas condiciones de vida, eran relacionados con la violencia y con la delincuencia.

En el periodo posterior al retorno a la democracia, las políticas y la discusión pública sobre la seguridad, han estado marcadas por la desmilitarización del discurso y del accionar de las instituciones del Estado y policiales y por la apertura y consideración bastante más amplia “de y a” otros actores y protagonistas (institucionales y ciudadanos) en el pensar y en el quehacer de los temas relacionados con la criminalidad, la delincuencia y el temor. Las aperturas y nuevos espacios de vida pública de la sociedad en democracia, convocan y aprovechan a los medios de comunicación, a las universidades, a los especialistas y organismos no gubernamentales y de la sociedad civil, que interesados por la temática, pueden invertir y hacer aportes con sus trabajos y disponibilidades. Las noticias e informaciones circulan más libremente; las cifras y estadísticas comienzan a ser creíbles, además de existentes; los testimonios e imágenes en terreno son no sólo posibles sino que causan sensación por su veracidad y crudeza; en fin, el debate público se establece y – al igual que en muchos países de la región – el tema - problema de la delincuencia y el temor asociados, se constituyen en prioridad política. Las principales cuestiones que se ponen en la discusión – a la ocasión de elecciones, propuestas programáticas y campañas políticas – están determinadas por la percepción y el sentimiento de inseguridad de la ciudadanía; el mal funcionamiento de las instituciones y la excesiva blandura y garantismo de las autoridades (incluyendo el Poder Judicial); la mayor participación y responsabilidad de los gobiernos locales (municipios) y la mejor coordinación inter-institucional; y la necesidad de contar con estudios y estadísticas serios y calificados para la necesaria planificación, ejecución y evaluación de programas y planes especiales echados a andar.

El debate sobre la exclusividad y/o complementariedad entre las perspectivas y propuestas preventivas y/o aquéllas de control, no se elude sino que se posterga, de manera a privilegiar los consensos y aspectos operacionales y programáticos más urgentes. Las políticas y programas de los gobiernos de la Concertación en un primer periodo de retorno a la democracia, tuvieron como orientaciones prioritarias, la adecuación más democrática de normas e instituciones relacionadas con el tema: se

morigeraron penalidades - se terminó con la prisión política - se asumieron por el Estado y Equipos especializados, las tareas de hacer verdad y justicia con informes y procesos judiciales en causas de violaciones a los derechos humanos - se logró centrar el tema de la seguridad pública en el Ministerio del Interior y se crearon nuevas instituciones como CONACE (Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes), la DISPI (Dirección de Seguridad Pública e Información). También y simultáneamente se apostó al aumento de los efectivos y a la adecuación de funciones de Carabineros, y a la sumatoria de apoyos y legitimación modernizadora de las instituciones y autoridades de los tres Poderes del Estado. Se trabajó en el mejoramiento de la gestión policial; se planteó mejor coordinación inter-institucional y se puso en evidencia la necesidad de una Política Nacional de Seguridad³¹.

El gasto público en seguridad mostró importantes incrementos al incluirse el gasto público para el aumento de dotación y el presupuesto de las instituciones policiales y de la justicia criminal. Carabineros de Chile estudia y propone un cambio en sus estrategias operativas tradicionales a fin de acercarse e involucrar más a la comunidad y a la ciudadanía en la disminución de la delincuencia. El Programa "Puertas Abiertas" propuso mayor contacto e información de las comisarías y de delegados de Carabineros con los dirigentes sociales y de juntas de vecinos. El programa "Seguridad Compartida" implementado a partir de 1996 tuvo un componente de información y la realización de acciones conjuntas entre la población y Carabineros, incluyendo capacitación en trabajos sociales con la comunidad.

Junto con la reorganización y desarrollo democrático de las municipalidades como entes superiores del Gobierno Local, y por ende, responsables principales de la convivencia y seguridad ciudadana en sus territorios, se observó una presencia e influencia crecientes aunque desigual de sus recursos e iniciativas³². La vigilancia y el recurso reiterado y desigual, a servicios privados de seguridad por parte de algunos municipios significó serios entrevos con Carabineros y también la necesidad de regular mejor el funcionamiento, obligaciones y atribuciones de estas agencias

³¹ En 1994, se hizo público un Primer Plan Nacional de Seguridad Ciudadana (Consejo Coordinador de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior) que incluía una serie de medidas e iniciativas de cobertura temática y sectorial bastante amplias. El plan no se implementó, pero algunas de sus propuestas fueron consideradas en el paquete de medidas de seguridad del año 1996.

³² Las intervenciones y programas de seguridad de los Municipios son enormemente dispares y llevan consigo el uso de metodologías y la disposición de recursos diferentes, según los presupuestos y fondos disponibles por cada Municipio.

privadas de seguridad. Por parte del Ministerio del Interior, se propuso y se implementó el programa de Seguridad Vecinal y los Comités de Protección Ciudadana (1995), con el objetivo de reforzar las redes locales existentes mediante el desarrollo y apoyo a proyectos de prevención del delito. Encontramos aquí, las bases de posteriores programas e iniciativas de seguridad ciudadana preventiva desarrolladas por los vecinos y sus organizaciones.

En el campo de las políticas de prevención y control de la delincuencia, y del reforzamiento a la acción comunitaria de Carabineros, además del periódico incremento de la dotación y de la renovación de la flota vehicular (1997), en el primer trimestre del año 1998, se comienza a implementar el "Plan Cuadrante" (zona sur de la Región Metropolitana), que propone acercamientos e intervenciones permanentes en sectores territoriales específicos para mejorar la vigilancia y la mayor inter-actividad con las Comunidades y organizaciones locales. El Plan Cuadrante³³ ha tenido positivo impacto en el mejoramiento de las relaciones entre Comunidad y Carabineros y en la disminución de la inseguridad y del temor. Se ha ido extendiendo en su implementación a toda la región metropolitana y se ha planteado como un Plan de Cobertura Nacional.

En todas las iniciativas de cambio en la estrategia operacional de Carabineros – rendición de cuentas públicas bianuales por Comisarías – elaboración y puesta en marcha de indicadores de eficiencia de la gestión policial en territorios focalizados – la implementación del "Plan Cuadrante" – del programa "Barrios Vulnerables" – y otros, es posible constatar el interés institucional por mejorar su presencia y vinculación con la Comunidad y la percepción y nivel de satisfacción de ésta con su actuar. En términos de la definición institucional, esto se expresa como una función principal preventiva, con el objetivo de garantizar el orden público y la seguridad pública, y que considera la seguridad ciudadana como una sumatoria de tareas de control y prevención, en donde la Comunidad aparece como un actor con un rol definido como de apoyo a las políticas de la institución y al accionar policial en prevención del delito.

³³ Su nombre oficial es Plan de Seguridad Vecinal Integral y Plan Nacional de Difusión de Acciones Policiales Efectivas – Para mayores informaciones ver: Boletín "Policía y Sociedad Democrática" N° 9 – agosto 2001 – Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (Universidad de Chile).

Fue durante el periodo del Presidente Frei Ruiz-Tagle (1994 – 2000), que se elaboró y dio a conocer el Plan Anti-Delincuencia que proponía como medidas principales, aumentar el control policial en las zonas calificadas de mayor riesgo – mejorar la atención de las víctimas ampliando capacidades en el Servicio Médico Legal – e invertir en programas comunitarios de prevención en el consumo de drogas. A nivel de reformas legislativas y constitucionales, se propuso la modificación de la dependencia de Carabineros e Investigaciones (desde Defensa al Interior); la creación un Vice-Ministerio de Seguridad Pública, la creación de la Dirección Nacional para el Control de Drogas y Estupefacientes; la aceleración de trámites de la ley orgánica constitucional del Ministerio Público, del Código Procesal Penal, la ley sobre violación y delitos sexuales, la ley de Acceso a la Justicia; la legislación de familia y menores, y los anteproyectos de Defensoría Penal Pública, de responsabilidad penal juvenil y el proyecto de ley sobre ejecución de penas. Algunas de estas iniciativas y proyectos se convirtieron en programas y nuevas normativas en tiempos posteriores. Sin embargo, y al igual que con otros intentos anteriores, al no existir una estructura permanente de seguimiento y evaluación de las Políticas y Planes de Seguridad Ciudadana, las iniciativas, anuncios y realizaciones quedan sin un marco claro de verificación de sus cumplimientos.

En los años de gobierno del Presidente Lagos (2000 - 2006), los ejes definidos como constituyentes de una Política de Estado sobre Seguridad Ciudadana, estuvieron centrados en tres grandes áreas:

- El mejoramiento y consolidación de la participación comunitaria en los planes y programas de seguridad ciudadana;
- Las prioridades legislativas, entre las cuales la implementación nacional de la reforma procesal penal, la reforma laboral, la de responsabilidad penal juvenil; y
- Las de mejor gestión, modernización y mayores recursos y capacidades a nivel de las instituciones Policiales y de Gendarmería (programa de nuevas cárceles).

A la continuidad y ampliación del Plan Cuadrante de Carabineros, se agregó como una de las iniciativas más significativas, por su implicancia en la perspectiva de la prevención local, comunitaria e institucional de la seguridad ciudadana, el Programa “Comuna Segura – Compromiso 100”. Dicho plan partió de la iniciativa conjunta y de la asociación de aportes entre el Ministerio del Interior, la Asociación Chilena de

Municipalidades y la Fundación Paz Ciudadana y tiene como pilares centrales la participación comunitaria y el desarrollo de iniciativas y redes sociales participativas en la prevención de la delincuencia y en la consolidación y desarrollo del capital social local. A base de alianzas locales y la acción directa y controladora de los Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana de multi-participación e inter-sectorialidad, el programa llama a concursar en un fondo destinado a financiar programas preventivos de seguridad a desarrollarse en tiempos, territorios y bajo modalidades determinadas. El programa Comuna Segura, con adecuaciones a su formulación original y habiendo ampliado su cobertura a 70 comunas en los 6 años de implementación, ha sido propuesto como una de las iniciativas de prevención más importantes y trascendentes en el campo de las políticas y programas de seguridad ciudadana preventiva y comunitaria actualmente en vigor en nuestro país.

Del mismo modo, la implementación a partir del año 2001 del programa Barrio Seguro como respuesta específica a la situación que afecta a poblaciones caracterizadas por la presencia de bandas relacionadas al narcotráfico, e inicialmente percibido como la continuidad de una intervención policial, ha ido cambiando su forma de actuar al incorporar componentes preventivos: atención a grupos en riesgo, reinserción social, movilización de la comunidad y coordinación socio-jurídico-policial. A partir del 2005 se ha mejorado la coordinación con los Municipios y el Ministerio Público, de manera de reforzar su rol preventivo.

Podemos concluir esta rápida visión de la evolución reciente de la realidad de la Seguridad Ciudadana y Pública en nuestro país, afirmando que se han producido sustantivos y trascendentales cambios en la base doctrinaria e ideológica de la intervención del Estado en resguardo y protección de la seguridad pública. Notamos sin embargo, que las respuestas a la criminalidad y las políticas y planes de seguridad ciudadana han estado demasiado influidas por el peso de la institucionalidad policial y de la justicia del crimen, enfatizándose las búsquedas de soluciones en el casi exclusivo ámbito de lo penal y en el aumento de recursos destinados al mayor control – investigación y sanción del delito y de la delincuencia. Las propuestas y prioridades efectivamente acordadas e implementadas para el tratamiento del tema y la búsqueda y definición de nuevas y más eficaces respuestas a las inseguridades y temores que viene viviendo y/o expresando la población, no se corresponden ni son enteramente

coherentes con la profundidad, integralidad ni estabilidad de las políticas y planes requeridos, salvo excepciones.

La definición e implementación de iniciativas y programas de carácter nacional no ha venido acompañada de los necesarios mecanismos de coordinación interinstitucional ni de observación, control y evaluación suficientes como para impedir la duplicación de esfuerzos, consensuar y difundir noticias y discursos públicos positivos y constructivos, ni tampoco para argumentar en pro de réplicas y/o ampliaciones de las iniciativas exitosas. La prevención del delito debe considerar y asegurar en su comprensión y tratamiento, los componentes esenciales de prevención primaria, secundaria y terciaria, de la intervención social y de la participación comunitaria como pilares esenciales de una estrategia nacional de seguridad ciudadana. Se constata la ausencia de una política y de planes y programas específicos para el tratamiento del componente Temor e Inseguridades de la población. La sociedad chilena y la institucionalidad del Estado de Derecho que la sustenta, si bien ha sido capaz de rechazar la continuidad y las consecuencias de la doctrina de seguridad nacional como política de seguridad pública, y ha podido definir los pilares y orientaciones principales de una política pública de seguridad ciudadana de interés nacional, no ha sabido ni logrado (hasta hoy) su implementación integral.

B. Hacia una Política Nacional de Seguridad Ciudadana: Lineamientos Generales y Desafíos Programáticos

Entendiendo la seguridad ciudadana desde una perspectiva amplia, relacionada con el conjunto de sistemas de protección de la vida y los bienes de los ciudadanos ante diferentes factores de riesgo o amenaza, la Mesa Técnica para la Política Nacional de Seguridad Ciudadana - PNSC ⁻³⁴ llegó al consenso que ella está vinculada tanto a valores sociales de respeto a la vida, la integridad física y patrimonio de los otros, como con el libre ejercicio de las libertades económicas, políticas y sociales necesarias para el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad. Por Razones programáticas y de coyuntura, la política pública en seguridad ciudadana y las definiciones operacionales posteriores, han limitado el alcance de los desafíos y propuestas programáticas al fenómeno de la violencia y la delincuencia, así como al temor asociado a ambas.

Como **horizonte estratégico**, la PNSC definió el garantizar una seguridad legítima para cada ciudadano, para las familias, vecindario y comunidad en general. La canalización de los conflictos a través de políticas de prevención e inclusión social así como por medio del diseño y disposición del espacio público que considere las necesidades de la gente (ocio – recreación y cultura, entre otros), sus sueños y diversas formas de organización social. El trabajar por la seguridad y el acceso a la justicia igualitario para todos y el logro de mayores niveles de confianza en las instituciones del Estado y favorecer los lazos de solidaridad social. La PNSC debe hacerse cargo de la atención de la víctima así como de la reinserción social del victimario. La producción de seguridad equivale a generar un bien similar a la educación, a la salud o al trabajo. La PNSC no debe referirse sólo a la inversión en policía y en el sistema penal y en cambio debe ser en primer lugar, de prevención, multiplicación de servicios y reducción de riesgos. La PNSC debe hacerse cargo del

³⁴ El autor participó desde inicios del año 2004 y hasta fines de abril de 2005 en reuniones semanales de trabajo con más de cien profesionales y especialistas – tanto del sector público y gubernamental como de organizaciones de la Sociedad Civil y Académicas en esta Mesa Técnica para la PNSC, convocada por el Ministerio del Interior. El llamado “Libro Azul” sobre Política Nacional de Seguridad Ciudadana y la propuesta de Prioridades Temáticas y Programas para la Seguridad Ciudadana 2005 – 2006 presentan sus principales resultados. Aquí entregamos una Síntesis de la PNSC, que ha sido asumida como referente principal por la nueva Estrategia Nacional de Seguridad Pública – ENSP – difundida por las nuevas autoridades gubernamentales del sector en noviembre de 2006.

temor, promover el cambio hacia la acción, la organización social y medidas adecuadas de auto cuidado dentro del marco legal. La PNSC debe favorecer la prevención y evitar el ingreso de personas a la carrera delictual. No debe renunciar al control ni a la justa sanción de las conductas delictivas y conseguir un equilibrio socialmente aceptable entre las necesidades de protección social y el debido respeto a las garantías fundamentales de todos los ciudadanos, incluyendo el infractor. La implementación de la PNSC debe promover cambios en el ámbito institucional y social: las soluciones deben ser integrales, con enfoques intersectoriales e interdisciplinarios; los diagnósticos más adecuados y la gestión de diferentes organismos comprometidos, mejorada. La meta de “un país seguro con habitantes seguros” sólo se logrará con el trabajo conjunto y coordinado de las instituciones públicas y privadas ligadas a la provisión de seguridad y la comunidad.

Los objetivos generales definidos por la PNSC fueron son 8, a saber:

1. Fortalecer y potenciar la capacidad de la familia para promover conductas pro sociales y disminuir la violencia.
2. Fortalecer y potenciar la capacidad de la escuela para promover conductas pro sociales y disminuir la violencia.
3. Fortalecer la integración social y desarrollar comunidades fuertes. Elemento clave para disminuir el temor y reducir la violencia y los delitos, es trabajar por la inclusión social, la creación o fortalecimiento de las organizaciones y redes sociales.
4. Crear o recuperar espacios públicos urbanos para generar ciudades y barrios amables y acogedores.
5. Promover el acceso a la justicia. Se debe proteger y atender a las víctimas y educar a los habitantes respecto de sus derechos y deberes.
6. Fortalecer y modernizar la gestión policial. Carabineros de Chile debe caminar hacia la profundización de la relación Carabineros – Comunidad, bajo un enfoque de corresponsabilidad y participación conjunta en la prevención de la violencia y los delitos, así como en la generación de seguridad y disminución del temor.
7. Fortalecer la confianza ciudadana y disminuir el temor al delito mediante la provisión de servicios públicos oportunos y eficaces.
8. Mejorar los sistemas de acopio y análisis de la violencia, los delitos y el temor. Se requiere de una visión sistémica e integrada.

Como **lineamientos**, la PNSC consideró la prevención y el control de la delincuencia y violencia, así como el temor asociado a ambas. Las acciones que se proponía la PNSC en algunos ámbitos guardan estrecha relación con las políticas sociales y esto ocurría especialmente en el área de prevención de la delincuencia. La Seguridad Ciudadana requiere de la adopción de una amplia gama de iniciativas de prevención y control distintas aunque complementarias a las contempladas en las políticas sociales. Los objetivos propios de las políticas sociales no deben ser remplazados por los de reducción de la violencia y la criminalidad, sino que se pretende lograr una adecuada interrelación entre éstas y la PNSC mediante la definición de ámbitos de trabajo común con metodologías y objetivos de trabajo claramente definidos y complementarios. Las iniciativas de orden social son parte esencial de estrategias enmarcadas dentro de la prevención social del delito y la integración de esfuerzos de las diversas instituciones del Estado, es indispensable.

La PNSC se propuso también mejorar la efectividad de las acciones emprendidas una vez que el delito se ha cometido. En el ámbito del control de la delincuencia, mejorar la eficacia de los sistemas de cumplimiento de penas enfatizándose la necesidad de lograr un mayor número de reinserciones exitosas, mediante un mejor diseño y aplicación de penas, racionalizando su uso y adecuando la sanción a las características del hecho y del ofensor, y a la creación de programas de reinserción social.

Como **Criterios Orientadores** para la acción conjunta y coordinada de los diversos actores institucionales de los diferentes programas e iniciativas quedaron señalados:

- El respeto a los Derechos Fundamentales, a las garantías constitucionales, del marco penal que castiga los ilícitos y del debido proceso propio al Estado de Derecho;
- La eficiencia y la coherencia en términos de la rentabilidad social y tanto desde la perspectiva sectorial como temporal;
- La necesaria focalización, es decir la concentración de esfuerzos tanto en delitos que se reiteran en determinados lugares, víctimas o bienes, en hechos persistentes, como en poblaciones donde los jóvenes son más fuertemente atraídos a carreras delictuales;
- La territorialidad, que debe llevar a establecer lineamientos globales y nacionales, pero las regiones, provincias y comunas deben establecer sus propias prioridades y planes de acción;

- Co-producción de la Seguridad, lo que implica estrecha cooperación, complementariedad inter-institucional, multisectorial e involucra también el ámbito de la colaboración público – privada;
- Participación Ciudadana en la que la acción pública necesariamente debe contemplar la participación de organizaciones no gubernamentales como de organizaciones no formales o funcionales de la comunidad;
- Integralidad, de manera a reconocer la importancia tanto del control como de la prevención de la delincuencia;
- Gradualidad, es decir, la implementación progresiva y por etapas de la PNSC, a fin de permitir la provisión de los medios necesarios a los fines y para construir soluciones coherentes y viables;
- Igualdad, de manera a asegurar a todos los habitantes igual acceso a la seguridad y a los servicios de prevención y control de los delitos, la violencia y el temor. Contempla focalizar las políticas y programas en los grupos más expuestos a los factores de riesgo y con menos acceso a los servicios sociales en general;
- Seguimiento y Evaluación, de modo a detectar y corregir oportunamente las deficiencias y de obtener conclusiones útiles para la ampliación o réplicas de los diversos programas.

La Mesa Técnica de la PNSC dejó también planteados los **desafíos programáticos** como tareas que deben ser abordadas por los diferentes equipos de las instituciones involucradas. De hecho, en el curso del año 2005 y hasta la fecha, los diferentes equipos de trabajo habían avanzado, adecuando diagnósticos y concretando estrategias y programas con metas, plazos y responsables. Se clasifican estos desafíos programáticos y las tareas de acuerdo a si están enfocadas hacia las causas y factores de riesgo sociales o situacionales que preceden la comisión de un hecho violento o delictivo, o si se trata de los procesos desencadenados con posterioridad a la ocurrencia de un delito. También se plantearon los desafíos programáticos inmediatos en relación con el ámbito de desarrollo institucional y de generación de información.

En **Prevención**, la PNSC pretendió actuar principalmente sobre las causas del crimen, la violencia y el temor, y se clasificaron las acciones en dos grandes categorías, dependiendo de sus objetivos: la prevención social y la prevención situacional. Los ámbitos de acción específicos definidos como tareas en la prevención social fueron:

1. Reducir la violencia intrafamiliar y el maltrato;
2. Reducir la violencia escolar;
3. Apoyar transparentemente a niños y jóvenes en situaciones de riesgo;
4. Prevenir el consumo problemático de alcohol y el consumo de drogas;
5. Detectar precozmente problemas conductuales;
6. Intervenir en barrios vulnerables.

En prevención situacional, que pretende prevenir hechos violentos o delictivos y el temor a ellos mediante la modificación de la situación en que ocurren o se dan, se definieron como tareas las asociadas al diseño de espacios y recintos públicos, conjuntos habitacionales, calles y pasajes mediante la planificación urbana de manera a garantizar la mayor visibilidad y el desplazamiento y la comunicación y reconocimiento entre las personas.

En el caso de bienes afectados se trata de hacer más difícil y costosa su sustracción, transporte o reventa. Aparte de los elementos anteriores, la vigilancia y el patrullaje policial neutraliza e inhibe a los potenciales hechores y a los factores de riesgo. También se ubica en este ámbito las medidas que buscan reducir la presencia de armas. Entre las áreas a abordar destacan las condiciones de seguridad en las infraestructuras de transporte, habitacional, educacional, de salud y recreacional entre otras, así como el establecimiento de estrategias focalizadas de prevención situacional en el ámbito local – vecinal y la promoción de acciones adecuadas de auto-cuidado por parte de la población.

En **Control**, la PNSC buscó dar las adecuadas respuestas policial – judicial a las infracciones a la ley penal y a asegurar tanto la eficacia como la efectividad de las sanciones. Se definen los siguientes ámbitos de acción y tareas a desarrollar:

1. Aumentar la proporción de delitos resueltos;
2. Desarrollar estrategias de persecución penal focalizadas en tipos de delitos, lugares o hechos reiterados;
3. Modernizar las policías; con referencia en especial al Plan Cuadrante de Carabineros y el desafío a avanzar aun más en el enfoque de policía comunitaria o de proximidad como estrategia de prevención;

4. Perfeccionar el Nuevo Sistema Procesal Penal; con especial atención al control de las medidas cautelares y al cumplimiento de las condiciones impuestas en salidas alternativas al juicio oral;
5. Crear e instalar el sistema de justicia penal adolescente;
6. Perfeccionar el sistema de justicia local, con especial atención a asegurar la proximidad, el acceso y la instauración y difusión de los procedimientos de la justicia restaurativa y de la gestión y resolución amigable de los conflictos;
7. Perfeccionar el sistema de penas no privativas de libertad;
8. Perfeccionar el sistema de penas privativas de libertad, dándole atención y solución preferente a los problemas derivados del hacinamiento y mala calidad de vida de las personas privadas de libertad, y a los programas e iniciativas tendientes a la rehabilitación y reinserción social de los reclusos;
9. Atender y proteger a las víctimas de los delitos; dándoles asistencia psicológica, social, económica y legal y prestándoles las medidas de protección necesarias.

En lo que se refiere a los desafíos programáticos de **Desarrollo Institucional**, se dejaron planteados los siguientes:

1. Fortalecimiento de las instituciones responsables de la seguridad ciudadana;
2. Definir y fortalecer una Institución Central de Gobierno³⁵;
3. Definir los roles de las instituciones en el territorio;
4. Crear marcos de trabajo intersectoriales;
5. Desarrollar estrategias institucionales y cuentas públicas;
6. Promover la colaboración público – privada;
7. Desarrollar Estrategia Comunicacional.

El conjunto de las tareas de desarrollo institucional corresponden con las atribuciones y funciones que debe asumir la nueva institucionalidad de rango ministerial para la Seguridad Ciudadana.

En el campo del **Desarrollo de la Información y Tecnologías**, se plantearon 4 principales tareas, a saber:

³⁵ A este propósito y después del trabajo de la Comisión Especial que dirigió el Ex Senador Viera Gallo; fue ingresado al Senado el “Proyecto que crea el Ministerio de Seguridad Pública, el Servicio Nacional para la Prevención del Consumo y Tráfico de Drogas y Modifica diversos cuerpos legales” con fecha 15 de junio de 2006 (Mensaje 161 - 354)

1. Creación de un sistema unificado de estadísticas delictuales (cuestión que ha logrado avances significativos);
2. Creación de un sistema de información criminal;
3. Establecimientos de bases de datos y registros históricos de información criminal;
4. Desarrollar instrumentos de gestión y sistemas de registro.

Posteriormente a la aprobación y publicación de esta PNSC (Libro Azul de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana), se organizaron Encuentros Regionales y Talleres de Trabajo y Programación de Nivel Territorial e Inter-Sectorial – convocados y coordinados por la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior (fines de noviembre 2005 – inicios 2006)³⁶.

³⁶ Durante el segundo y tercer trimestre del año 2006, la llamada Comisión Viera – Gallo, preparó y presentó al Congreso el Proyecto que crea el Ministerio de Seguridad Pública (Junio 2006). A fines de Noviembre de 2006, se presentó y difundió a nivel nacional, la nueva Estrategia Nacional de Seguridad Pública – ENSP – cuyos principales aspectos alcanzamos a presentar a continuación.

C. La Estrategia Nacional de Seguridad Pública: respuesta institucional a las urgencias ciudadanas

Al finalizar el año 2006, la Presidenta de la República, Michelle Bachelet presentó al país, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública para el periodo 2006 – 2010. Se basa en seis principios (Integridad – Focalización – Coordinación – Territorialidad – Participación Ciudadana y Seguimiento y Evaluación) e incluye programas y compromisos con plazos y metas que serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo a cobertura y resultados finales. La ENSP representa el trabajo coordinado de 8 ministerios y servicios públicos estatales que se desempeñan en el campo de la seguridad, e incluye a las policías, bajo el liderazgo del Ministerio del Interior. Según se reiteró, “la ENSP tiene por objetivo focalizar, coordinar y temporalizar las líneas de acción señaladas en la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, estableciendo en relación a ella, metas y plazos que serán evaluados en sus logros y desafíos”.

La ENSP propone seis ejes estratégicos de acción que permiten enfrentar el fenómeno delictual de manera integral y coordinada en el sector público. Ellos son:

1. **Institucionalidad:** se crea un sistema de seguridad que de cuenta de la nueva realidad de la violencia, los delitos y el temor y que optimice la respuesta pública al fenómeno en su integralidad. Contiene 3 grandes sub temas y desafíos:
 - Fortalecer la institucionalidad responsable de la seguridad pública;
 - Diseñar un sistema integrado de seguridad pública con responsabilidades y metas definidas;
 - Implementar desde el nivel central una estructura territorial.

Gráficamente la estructura territorial se presenta de la siguiente manera:



2. **Información:** se trata de generar un sistema de información para el diseño y seguimiento de la política pública y para mejorar la gestión de los organismos de control y sanción. Tiene dos componentes principales en Información Pública (sistema unificado de información estadística – medición periódica de temas de seguridad) y en Información para la Gestión de Control, en donde principalmente se trata de la implementación del Sistema Nacional de Información Criminal (SINICRIM) para el control del delito.

3. **Prevención:** se trata de implementar acciones que intervengan en las condiciones sociales o ambientales para disminuir la violencia y la ocurrencia de delitos (prevención social y situacional). En Prevención Social, se incluye prevenir conductas violentas (Comunidad Escolar – Pre-escolar y Drogas); aumentar las acciones de protección y prevención para niños y jóvenes vulnerables y generar alternativas para jóvenes que están fuera del sistema (escolar y trabajo formal). En Prevención Situacional, se prioriza el reducir las condiciones de riesgo de los entornos urbanos que facilitan la violencia y la delincuencia.

4. **Control y Sanción:** se plantea implementar y promover medidas legales, policiales y judiciales para mejorar las labores de prevención policial y la persecución y sanción de las conductas ilícitas. Son 8 las medidas y metas propuestas:
 - Mejorar la presencia policial preventiva;
 - Coordinar la acción policial en los planes territoriales de prevención del delito;
 - Reforzamiento de los controles de frontera;
 - Aumentar la proporción de delitos resueltos;
 - Poner en marcha el sistema de justicia penal adolescente;
 - Perfeccionar el sistema de penas privativo y no privativo de libertad;
 - Implementar tribunales de tratamiento para infractores en proceso judicial (drogas);
 - Agenda legislativa de seguridad pública.

5. **Rehabilitación:** Busca integrar a personas infractoras de ley penal, y se proponen como principales metas, las siguientes:
 - Reinsertar socialmente a las personas infractoras de la ley penal (18 y más años);
 - Diseñar e implementar estrategias de intervención con jóvenes infractores afectos a la ley de responsabilidad penal adolescente;
 - Tratamiento y rehabilitación en consumo de drogas para jóvenes infractores de la ley penal (18 y más años);
 - Tratamiento y rehabilitación de drogas para jóvenes infractores afectos a la ley de responsabilidad penal adolescente.

6. **Asistencia a Víctimas:** plantea desarrollar iniciativas de asistencia a víctimas de delitos violentos en el ámbito del proceso judicial y social, con preferencia para la ampliación de programas e iniciativas ya en marcha y la implementación de centros, salas, casas y programas de salud jurídica y social para víctimas de delitos violentos, violencia intrafamiliar, maltrato y abuso sexual. Se considera el desarrollo a nivel nacional del programa de salud jurídica y mediación comunitaria vecinal y penal en centros de mediación de la CAJ – MINJU.

La ENSP se propone también como instrumento sólido de coordinación de esfuerzos - públicos y privados - para disminuir la victimización y reducir la violencia como fenómeno asociado. Se quiere un Chile más Seguro, integrador, competitivo, solidario y humano. La ENSP se ha planteado como el mayor compromiso y desafío institucional en materia de Seguridad, que requiere del esfuerzo de todos los sectores de la sociedad.

ANEXO 1

Presentación del Tema en Power Point, para “talleres y trabajos en grupo”

<p style="text-align: center;">SEGURIDAD CIUDADANA REALIDADES - TENDENCIAS – PROPUESTAS</p> <p>ÍNDICE</p> <p>I. Antecedentes. Conceptualización y Bases Éticas, Sociales y Jurídicas de la Seguridad Ciudadana</p> <p>II. Seguridad Ciudadana a nivel comparado: Europa – América Latina</p> <p>III. Seguridad Ciudadana en Chile</p>	<p style="text-align: center;">I. ANTECEDENTES:</p> <ul style="list-style-type: none">• Conceptualización y Bases Éticas, Sociales y Jurídicas de la Seguridad Ciudadana<ul style="list-style-type: none">– Asunto de Interés Público– Más que lucha contra el Delito y la Delincuencia– Democracia y Estado de Derecho
<p style="text-align: center;">Asunto de Interés Público</p> <ul style="list-style-type: none">• La Seguridad Ciudadana y la Seguridad Pública han pasado a ser temas prioritarios y demandas generalizadas en nuestras sociedades e imperfectas democracias.• Las inseguridades y temores de la ciudadanía son también tema y campo de interés para las alegaciones y planteamientos de los principales operadores y protagonistas institucionales de la política.• Tiene una creciente significación en el campo de los negocios y de las empresas con fines de lucro.	<p style="text-align: center;">Asunto de Interés Público</p> <ul style="list-style-type: none">• En nuestro país y a pesar de los éxitos en las cifras macroeconómicas y al reconocido buen funcionamiento de las instituciones, el temor inunda el sentimiento de la población: temor a la exclusión social, temor al otro, temor al sin sentido.• El PNUD recomendaba fomentar la participación ciudadana como una manera de aumentar el capital social y en general de conectar a la gente con el funcionamiento de la sociedad.
<p style="text-align: center;">Más que lucha contra el Delito y la Delincuencia</p> <ul style="list-style-type: none">• La delincuencia es el problema de mayor importancia en el país: 41,6%• La pobreza: 34,8%• El desempleo: 33,4%• La situación económica: 22,9%<ul style="list-style-type: none">– (Segunda Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana – INE – Ministerio del Interior – fue realizada entre los meses de Noviembre y Diciembre 2005, en 92 Comunas del país y considerando la entrevista en terreno de 19.875 personas mayores de 15 años.)	<p style="text-align: center;">Más que lucha contra el Delito y la Delincuencia</p> <ul style="list-style-type: none">• La victimización (algún miembro de la familia ha sido víctima de un delito en los últimos 12 meses) es menor y va disminuyendo en comparación con años anteriores, en todos los delitos y en todas las regiones del país (salvo en la VI Región• Pero, la percepción de inseguridad, el temor al delito, la sensación de indefensión y la poca confianza en la institucionalidad judicial han aumentado.

Más que lucha contra el Delito y la Delincuencia

- El 48,6% de los casi 20 mil encuestados (representativos de un universo de más de 10 millones de personas, casi 4 millones de hogares), cree que será víctima de un delito en los próximos 12 meses
- La diferencia entre la realidad fáctica de la menor consumación de los delitos, y la realidad subjetiva de creciente malestar, del temor y de las desconfianzas de la población, es lo que debe ser suficiente y oportunamente identificado y considerado por los especialistas y autoridades en el tema para su más adecuado tratamiento.

Más que lucha contra el Delito y la Delincuencia

- La apuesta por la mayor inversión e importancia en la prevención del delito, no debe ocultar el origen de inseguridades, insatisfacciones, temores (y de las conductas delictuales y anti-sociales) en las carencias y deficiencias del Estado de Derecho y de la Democracia en nuestros países.
- Según la Segunda Encuesta Nacional Urbana (48,4% de las respuestas) la causa principal de la delincuencia es la falta de trabajo.
- Después vienen la debilidad de la justicia, el consumo de drogas, la falta de vigilancia policial y las condiciones de extrema pobreza en que sobrevive mucha gente.

Más que lucha contra el Delito y la Delincuencia

- Las condiciones de pobreza, desempleo, baja y mala educación, abandono de familia, crianza descuidada de los hijos, consumo de drogas y alcohol, y otras variables socio-económicas y culturales, constituyen factores de riesgo de fuerte vinculación con la actividad delictual.
- Pero, en muchos países sólo se actúa frente a la seguridad ciudadana con respuestas de urgencia, con la reiteración de las medidas efectistas de mano dura y tolerancia cero, con agendas cortas, con más leyes, policías, más control y mayor severidad en las penas y sanciones, y también y en paralelo, con iniciativas privadas de auto-protección...

Democracia y Estado de Derecho

Mientras el componente Justicia – Poder Judicial (incluido el sistema carcelario) tiene – y desde hace años – una calificación muy baja y ciertamente no da el mismo trato ni asegura la protección, acceso y ejercicio a los derechos ciudadanos, civiles, económicos, sociales y culturales a toda la población, la percepción y la credibilidad de la institucionalidad policial, especialmente de Carabineros de Chile, es positiva y de importante legitimidad social

Democracia y Estado de Derecho

- La seguridad ciudadana tiene que ver con el acceso, ejercicio y respeto recíproco de las personas a sus derechos y responsabilidades en su vida cotidiana, familia, vecindario, incertidumbres laborales, protección y previsión social y en la salud
- Tiene que ver con el ser ciudadano, sus derechos y responsabilidades recíprocas y solidarias para circular o permanecer en cualquier lugar público, con el uso y ocupación de espacios públicos, con la promoción y dinamismo en la participación de iniciativas, proyectos y programas de interés común y público.
- La seguridad ciudadana, humana y pública, es o debe ser coherente con “un enfoque comprensivo e integral de todos los procesos que se estimen coadyuvantes de una seguridad entendida no sólo como ausencia de delito, sino como base del bienestar.

Democracia y Estado de Derecho

- El concepto de Seguridad Ciudadana (Humana y Pública) nos lleva entonces forzosamente a la comprensión y al acercamiento con la Democracia, y tratándose de políticas públicas en democracia, con la preocupación por el Buen Gobierno y la Gobernanza, es decir, por el mayor nivel posible de satisfacción, confianza y adhesión de la ciudadanía.
- A partir del siglo XVI aparece la idea que la constitución de sociedades políticas deben responder a la necesidad de seguridad de los individuos (Bossuet – La Bruyère – Montesquieu – Machiavelo - Hobbes). Ya en la Declaración de la Independencia de Estados Unidos (1776) y en la Declaración de los Derechos del Hombre de la Revolución Francesa (1789) se establece “el derecho a la seguridad”.
- Tenemos así que el sustento histórico, cultural y ético del derecho a la seguridad de las personas, a la seguridad humana y ciudadana, se remonta a los inicios de la concepción del Estado.

II SEGURIDAD CIUDADANA A NIVEL COMPARADO: EUROPA – AMÉRICA LATINA

- Evolución de políticas y programas en América Latina y Europa
 - Seguridad Ciudadana en los países de Europa y América Latina
 - Instrumentos – Normativas y Prioridades de las Políticas de Seguridad Ciudadana

En los países de Europa:

- Se ha comenzado a comprender que las políticas de desarrollo deben considerar e integrar la problemática de la seguridad
- Las políticas y programas de empleo, de educación, de vivienda, de trabajo que no integran sino más bien silencian y/o excluyen estas cifras y realidades, no tienen la adhesión ciudadana ni los resultados esperados.
- La causalidad múltiple de la criminalidad constituye uno de esos acumulados compartidos.
- Los riesgos se amplían en la medida en que la situación económica y social de las personas que viven en esas condiciones se degrada y perpetúa.

En los países de Europa:

- Numerosos países europeos han implementado políticas preventivas y específicas hacia el mejor desarrollo social y económico de sectores considerados en mayor riesgo:
 - planes de urbanismo destinados a reducir el fenómeno del ghetto;
 - planes para mejor gestión de los aspectos públicos;
 - para la disminución de la cesantía
 - Para reducir el consumo y tráfico de drogas;
 - para el mejoramiento del sistema de atención en salud concentrados en zonas y territorios de escasos recursos.

En los países de Europa:

- Los instrumentos preferidos para llevar adelante estos programas, son:
 - Planes y Contratos que coordinan e involucran a diversos actores institucionales (Ministeriales – Policiales y de Justicia) y a las ciudades, a través de sus Alcaldes y Consejos Locales de Prevención y Seguridad, con la participación de Asociaciones y de la ciudadanía a nivel local.
 - Factores de riesgo como la desocupación, la falta de oportunidades en términos de educación, los problemas de medio ambiente y la falta de control y apoyo familiar, se concentran en los barrios con dificultades.

En los países de Europa:

- El enfoque multidisciplinario de la prevención y la intervención con grupos de jóvenes constituye prioridad
- Siendo la ciudad el privilegiado lugar de acceso y ejercicio de los derechos y libertades, su organización y la disposición de sus servicios y servidores, es clave para la ciudadanía y su seguridad
- El tema de "proximidad - acceso", y el de "cobertura – servicio" es así otro factor de discriminación y de desprotección e inseguridad ciudadanas a mejor considerar.

En los países de América Latina

- En América Latina en cambio, el tema de la seguridad ciudadana se enmarca en un contexto temporal más reciente y el abordaje de la problemática presenta grados de comprensión y desarrollo muy desigual
 - Hasta la década de los 90, la seguridad pública se hacía equivalente y se expresaba casi exclusivamente en programas y modalidades de control de la violencia, y por tanto reservada a la institucionalidad policial y al sistema de justicia criminal
 - La mayor participación de los jóvenes en la actividad delictual, y la organización en bandas y pandillas juveniles, aparece como uno de los principales problemas.
 - El fenómeno de la violencia y de la criminalidad en América Latina ocupa un lugar prioritario en el debate público, tanto por los elevados costos económicos, sociales y políticos que representa, como por significar un nuevo desafío para las democracias y la sustentabilidad de los gobiernos.

En los países de América Latina

- Si bien los gastos para justicia han aumentado en la mayor parte de los países de América Latina, se puede decir que el sistema y los aparatos de justicia han sido marginados de la modernización y no inciden mayormente en las políticas de seguridad.

**Tendencias Comunes:
Europa y América Latina**

- De manera general, y con validez en la situación de países tanto de Europa como de América Latina se han venido constatando como fenómenos y tendencias comunes:
 - La excesiva judicialización de la sociedad
 - La inflación de abogados en relación con los habitantes
 - Sobrepenalización de la vida social
 - No se invierte suficientemente en la innovación y/o revitalización de modalidades colaborativas y no represivas de control y de reparación

**Tendencias Comunes - Desafíos
Europa y América Latina**

- Dejamos marcados con el propósito manifiesto de sugerir su replicabilidad, los rasgos comunes que califican estos planes de modernización del sistema de justicia, en relación con la seguridad ciudadana:
 - Buscan que la justicia esté más próxima y accesible a las víctimas y a la ciudadanía, y que asuma en mejor forma los pequeños conflictos de la vida cotidiana;
 - Aumentan la rapidez y la eficacia de las respuestas del sistema y de todos los operadores a las denuncias de la ciudadanía;
 - Multiplican los recursos o modalidades amistosas y colaborativas de regulación y gestión de los conflictos.

**Tendencias Comunes - Desafíos
Europa y América Latina**

- Los principios básicos según los cuales se pueden definir y buscar la implementación de esta variedad de modelos de policía comunitaria son:
 - Establecer una relación permanente entre servicios de policía y ciudadanía;
 - Planificación de la acción policial en función de diagnósticos y problemas presentados;
 - Aumento de las acciones de prevención y adecuación a los nuevos comportamientos criminales;
 - Creación y desarrollo de instancias de asociación y trabajo colaborativo con la institucionalidad y la comunidad local

**Buenas Prácticas: Red Europea de
Prevención de la Criminalidad**

- Las prioridades de trabajo que ha definido la Red Europea de Prevención de la Criminalidad, instrumento preferencial y marco programático – legitimado porque consensuado – de las líneas de trabajo nacionales en seguridad ciudadana, son los siguientes:

- El trabajo asociativo y la coproducción de seguridad;
- Lazos y factores al origen y en las consecuencias, entre criminalidad organizada y criminalidad general;
- La criminalidad ligada a la droga; represión y medidas de prevención e políticas sanitarias y sociales;
- La criminalidad urbana y las medidas que se refieren a la convivencia a nivel local: robos – vandalismo – resolución de conflictos y mediación social;
- Delincuencia juvenil, y acciones prioritarias sobre factores de riesgo, programas de formación y modificación de comportamientos, prácticas judiciales y restaurativas, trabajos asociativos en servicios sociales.

III. SEGURIDAD CIUDADANA EN CHILE

- Una Mirada a la historia reciente: evolución de programas y planes de Seguridad Ciudadana
- La Política Nacional de Seguridad Ciudadana y la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

SEGURIDAD CIUDADANA EN CHILE

- A.- Una Mirada a la historia reciente: evolución de programas y planes de Seguridad Ciudadana
 - Los problemas relacionados con la seguridad ciudadana en Chile han emergido y son materia de preocupación y debate público a partir de los años noventa y con el retorno a la democracia.
 - Son materia de preocupación, discusión y propuestas desde el propio Estado y su institucionalidad a partir de los noventa.

SEGURIDAD CIUDADANA EN CHILE

- En los años de gobierno del Presidente Lagos, los ejes definidos como constituyentes de una Política de Estado sobre Seguridad Ciudadana, estuvieron centrados en tres grandes áreas:
- El mejoramiento y consolidación de la participación comunitaria en los planes y programas de seguridad ciudadana;
- Las prioridades legislativas, entre las cuales la implementación nacional de la reforma procesal penal, la reforma laboral, la de responsabilidad penal juvenil; y
- Las de mejor gestión, modernización y mayores recursos y capacidades a nivel de las instituciones Policiales y de Gendarmería (programa de nuevas cárceles).

SEGURIDAD CIUDADANA EN CHILE

- A la continuidad y ampliación del Plan Cuadrante de Carabineros, se agregó como una de las iniciativas más significativas, por su implicancia en la perspectiva de la prevención local, comunitaria e institucional de la seguridad ciudadana, el Programa “Comuna Segura – Compromiso 100”.
- Dicho plan partió de la iniciativa conjunta y de la asociación de aportes entre el Ministerio del Interior, la Asociación Chilena de Municipalidades y la Fundación Paz Ciudadana
- Tiene como pilares centrales la participación comunitaria y el desarrollo de iniciativas y redes sociales participativas en la prevención de la delincuencia y en la consolidación y desarrollo del capital social local.

SEGURIDAD CIUDADANA EN CHILE

- Se han producido sustantivos y trascendentales cambios en la base doctrinaria e ideológica de la intervención del Estado en resguardo y protección de la seguridad pública.
- Notamos sin embargo, que las respuestas a la criminalidad y las políticas y planes de seguridad ciudadana han estado demasiado influidas por el peso de la institucionalidad policial y de la justicia del crimen, enfatizándose las búsquedas de soluciones en el casi exclusivo ámbito de lo penal y en el aumento de recursos destinados al mayor control – investigación y sanción del delito y de la delincuencia.

B.- La Política Nacional de Seguridad Ciudadana y la Estrategia Nacional de Seguridad Pública

- Mientras la Mesa Técnica para la Política Nacional de Seguridad Ciudadana llegó al consenso que ella está vinculada tanto a valores sociales de respeto a la vida, la integridad física y patrimonio de los otros, como con el libre ejercicio de las libertades económicas, políticas y sociales necesarias para el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad, la estrategia limitó el alcance de los desafíos y propuestas programáticas al fenómeno de la delincuencia, con énfasis especial en la prevención, control y rehabilitación.

Ejes esenciales de la estrategia nacional de seguridad pública

- Institucionalidad
- Información
- Prevención
- Control y Sanción
- Rehabilitación
- Atención a Víctimas

Para terminar...

- Echamos de menos y quisiéramos insistir en la necesidad de avocarse específicamente al estudio, a las principales líneas de orientación y a programas definidos y conducentes a la disminución del temor.
- ¿Por qué no hemos sido capaces – como sociedad y como País – de asumir en hechos, en iniciativas y acciones concretas, la mala calificación que se nos ha dado por otros y reiteradamente a nivel mundial y/o la autocrítica de “escándalo social” con que los pastores de nuestras Iglesias, han definido las injustificables desigualdades y desequilibrios socio – económicos y culturales que arrastramos desde hace ya, demasiado tiempo?...

ANEXO 2

Pauta de Trabajo y Propuesta de Talleres y Planes de Acción en Seguridad Ciudadana³⁷

El tema cuyas realidades, tendencias y propuestas (internacionales y nacionales) se han expuesto, puede ser profundizado y anclado en la realidad local, desde lo regional a lo comunal, si se utiliza una metodología activa y participativa de TALLER como la que a continuación se propone. En resumen, se pretende que, utilizando como marco e insumo el tema general, expuesto en forma de CONFERENCIA en el primer momento de un taller, se genere primero un debate regional, en forma de PANEL con participación de representantes del Ejecutivo en el tema que corresponda (Ej.: Seremi de Justicia, en el caso de Acceso a la Justicia; Seremi de Gobierno, en caso de Seguridad Ciudadana, etc.), de las Universidades asentadas en la región que estén involucradas en el tema desde la investigación, la docencia y/o la práctica (Ej.: Facultades de Derecho, Clínicas Jurídicas, etc.), de los representantes regionales en el Congreso (senadores y diputados), y de las organizaciones sociales (comunitarias, sindicales, gremiales, etc.), con tiempo suficiente para preguntas y respuestas de los participantes. A continuación del panel se propone la realización de TRABAJOS GRUPALES, organizados por afinidad territorial (por ejemplo, de una misma comuna, o de un sector de una comuna), con dos propósitos: (1) elaborar un DIAGNÓSTICO del tema en la región en el área de su unidad territorial, a modo de árbol de problemas: problema principal, sus causas y sus efectos, y (2) un PLAN DE TRABAJO LOCAL, en el que los miembros del grupo, organizados en Red intersectorial y de colaboración pública-privada, hagan converger sus recursos para eliminar las causas y así acabar con el problema y contribuir al fin de sus consecuencias. Desde el 2006 se ha agregado a los talleres el uso de blogs interconectados, de manera que cada grupo (o microrred) pueda interactuar con los demás.

³⁷ Esta Metodología, con diversas variantes, ha venido siendo trabajada por FORJA en más de 50 talleres regionales desde el año 2002 en diversos programas, particularmente en los vinculados con la Red Nacional de Acceso a la Justicia.

OBJETIVOS:

Se pretende que los participantes de cada uno de los talleres:

- Comprendan (incorporen a sus conocimientos: memoria semántica y memoria episódica) los contenidos principales del tema expuesto en modo conferencial.
- Comprendan la visión diagnóstica regional (árbol de problemas y propuestas de solución) acerca del tema proporcionada por los respectivos panelistas.
- Configuren críticamente su propia visión diagnóstica sobre el tema desde la perspectiva (pertenencia, actividades, necesidades, intereses, objetivos, valores, normas, posición, recursos), campo de acción (espacial, temporal, societal) y área de maniobras (jurisdiccional y pragmática) del subsistema (institución pública o privada, organización no gubernamental, comunitaria territorial, comunitaria funcional, social, sindical, gremial, etc.) en el que están insertos cada uno de los participantes.
- Identifiquen una situación-problema específica (propia de un territorio determinado: comuna, inter-comunas, provincia o región), respecto del tema en cuestión, cuya relevancia compartan los integrantes del grupo desde sus propias perspectivas institucionales u organizacionales, y precisen una visión diagnóstica conjunta acerca de ella.
- Elaboren un plan de acción territorial (comunal, inter-comunal, provincial o regional, según el carácter de cada grupo de trabajo) para la participación e incidencia ciudadana en las acciones necesarias para mejorar la situación diagnosticada. Este plan de acción contemplará las variables organización, estudio, comunicación (interna y externa) y movilización, y se articulará en torno a un sitio web de la Red Nacional de Acceso a la Justicia (<http://www.redjusticiaforja.cl>).

DESARROLLO DE UN TALLER TIPO

ACTIVIDADES PREVIAS:

Acreditación

Inauguración

EXPERTO. EXPOSICIÓN CONFERENCIAL (Exposición 45')

OBJETIVO	ACTIVIDADES del experto en marco legal	ACTIVIDADES de los participantes
Los participantes comprenderán (incorporarán a sus conocimientos: memoria semántica /abstracta/ y episódica /experiencial/) los contenidos principales del marco legal expuesto por el experto jurídico en cada caso.	<ul style="list-style-type: none"> -Experto usa presentación en PowerPoint con esquemas y gráficos (comprensión visual además de auditiva) -Experto entrega una Guía que sintetiza los contenidos principales y una bibliografía para profundización. 	<ul style="list-style-type: none"> -Escuchan y Observan la presentación. -Toman apuntes esquemáticos. -Escriben en sus apuntes hechos propios de la región que asocian a lo que va exponiendo el experto.

PANEL –VISIÓN DIAGNOSTICA REGIONAL (Autoridades y expertos temáticos regionales, 90')

OBJETIVO	ACTIVIDADES de los panelistas	ACTIVIDADES de los participantes
Los participantes comprenderán la visión diagnóstica regional (árbol de problemas y propuestas de solución) acerca del tema, proporcionada por los respectivos panelistas. Es un momento de encuentro, reconocimiento y diálogo con autoridades y expertos temáticos de la región.	-Los panelistas exponen el estado de la cuestión del tema en la región, visión diagnóstica: árbol de problemas (el problema con sus causas y consecuencias), y un árbol de objetivos (las soluciones) que incluye y enfatiza los requerimientos legislativos (acciones parlamentarias) y las propuestas e iniciativas institucionales, normativas y programáticas que están dispuestos a impulsar.	<ul style="list-style-type: none"> -Escuchan y Observan la presentación de los panelistas. -Toman apuntes esquemáticos. -Escriben en sus apuntes hechos propios de la región que asocian a lo que van exponiendo los panelistas. -Escriben en sus apuntes conceptos o frases que no comprendieron o que les generaron dudas. -Formulan preguntas con fines aclaratorios al final del panel.

TRABAJO GRUPAL (Tiempo Total: 1 hora 20 minutos)
MOMENTO INDIVIDUAL DENTRO DEL GRUPO. (20 minutos)
Objetivo: Los participantes configuran críticamente su propia visión diagnóstica sobre el tema desde la perspectiva (pertenencia, actividades, necesidades, intereses, objetivos, valores, normas, posición, recursos), campo de acción (espacial, temporal, societal) y área de maniobras (jurisdiccional y pragmática) del subsistema (institución pública o privada, organización no gubernamental, social, sindical, comunitaria territorial, funcional, gremial, etc.) en el que están insertos cada uno de los participantes.
Medio: Los participantes trabajan sobre la base de una GUÍA entregada por el Facilitador.
Producto: Cada persona ha completado la guía.
TRABAJO GRUPAL 1 (DIAGNÓSTICO) (45 minutos)
Objetivo: Los participantes del grupo ponen en común el producto del momento anterior y, sobre esa base, identifican una situación-problema específica (propia de un territorio determinado: comuna, inter-comunas, provincia o región), respecto del tema en cuestión, cuya relevancia compartan los integrantes del grupo desde sus propias perspectivas institucionales u organizacionales, y precisen una visión diagnóstica conjunta acerca de ella.
Medio: Los participantes trabajan sobre la base de una GUÍA entregada por el Facilitador.
Producto: Cada grupo ha completado la guía. Crea un blog. Sube los resultados.

TRABAJO GRUPAL 2 (PLAN DE ACCIÓN)
Objetivo: El grupo elabora un plan de acción territorial (comunal, inter-comunal, provincial o regional, según el carácter de cada grupo de trabajo) para la participación e incidencia ciudadana en las acciones legislativas necesarias para mejorar la situación diagnosticada. Este plan de acción contemplará las variables organización, estudio, comunicación (interna y externa) y movilización, y se articulará en torno a un blog enlazado a los sitios web de la Red Nacional de Acceso a la Justicia (http://www.redjusticiaforja.cl)
Medio: Los participantes trabajan sobre la base de una GUÍA entregada por el Facilitador.
Producto: Cada grupo ha completado la guía. Sube los resultados a su blog.

PLENARIO (30 minutos)
Objetivos: -Cada uno de los grupos, a través de un relator, da cuenta de su diagnóstico y plan de trabajo, basando su exposición en las guías que el grupo ha completado en los momentos previos y se dispone de data show y conexión a Internet, en el blog. -Cada grupo hace una declaración de Adhesión a la Red Nacional de Acceso a la Justicia. -Cada grupo envía un e-mail a redjusticia@yahoo.com suscribiéndose a la Red. Y a Redjusticia_Chile-owner@yahoogroups.com para suscribirse a Yahoo-Groups. -El expositor central hace un comentario de cierre. Informa sobre modalidades de Participación y Seguimiento en la Red.
Producto: Las guías son intercambiadas por los grupos, que así comparten sus diagnósticos y planes.

DESARROLLO DE UN TALLER TIPO DE UNA JORNADA³⁸

- 1.- 08:30 a 09:00 - ACREDITACIÓN**
- 2.- 9:00 a 10:00 - EXPOSICIÓN CONFERENCIAL (Exposición 35' y 10' preguntas y respuestas)**
- 3.- 10:00 a 10:15 - CAFE**
- 4.- 10:15 a 11:45 - PANEL –VISIÓN DIAGNOSTICA REGIONAL**
- 5.- 11:45 a 12:50 – TALLER: MOMENTO INDIVIDUAL Y TRABAJO GRUPAL 1**
- 6.- 13:00 a 15:00 - ALMUERZO**
- 7.- 15:00 a 16:00 - TRABAJO GRUPAL 2**
- 8.- 16:00 a 17:00 - PLENARIO (Compromiso Continuidad) CIERRE**

³⁸ NOTA: Los tiempos pueden variar según disponibilidades. La programación para una jornada puede ser adaptada para tiempos menores o mayores.

GUIA PARA PANELISTAS

Le agradecemos considerar para su exposición los siguientes criterios generales:

- Debe ser conciso, pues dispondrá de un máximo de ___ minutos de modo que resten al a los participantes y asistentes unos _____ minutos para efectuar preguntas, observaciones y comentarios.
- El objetivo del panel es elaborar una visión diagnóstica regional sobre el tema que se le ha solicitado. Ésta, para ser sintética, debe presentarse en forma de **árbol de problemas** y de **árbol de objetivos-propuestas de solución**.
- Un **árbol de problemas** se compone de un problema central, de sus causas y de sus efectos. Un **árbol de objetivos-propuestas** se compone de un Fin (u Objetivo de Desarrollo) al que se pretende contribuir, al aminorarse los efectos que se han identificado en el árbol de problemas; un Propósito (u Objetivo General), que está orientado a dar solución al problema central; los Resultados (u Objetivos Específicos), que se alcanzan mediante el control de las causas que generan el problema central, y la Acción (o Actividades Principales), orientadas al logro de los resultados.
- Para considerar lo anterior, le agradeceríamos que su intervención respondiera a las siguientes preguntas:
 - a. ¿Cuál es el PROBLEMA CENTRAL que desde su perspectiva existe en la región en relación con el tema que le ha correspondido analizar y comentar? ¿Cómo cree usted que se puede dar SOLUCIÓN a este problema?
 - b. ¿Cuáles son LAS CAUSAS que a su juicio están en la génesis de este problema central? ¿Puede distinguir causas que sean propias de la región, y causas que sean de origen externo a la región? ¿De qué manera se pueden controlar o eliminar dichas causas?
 - c. ¿Cuáles son LOS EFECTOS, o consecuencias, de este problema central? ¿Cree usted que una solución como la que propone contribuiría a un mayor acceso a la información, o acceso a la justicia, o seguridad ciudadana en la región?
 - d. ¿Cree usted que hay ACCIONES inmediatas que se puedan emprender por parte de los diversos actores de la sociedad?
- Sugerimos reflexionar sobre las causas y las posibles acciones a emprender, prestando especial atención a los campos legislativos (acciones parlamentarias) y de protagonismo ciudadano (acciones de la sociedad civil).

**GUIA PARA TRABAJO DE TALLER GRUPAL
(Momentos Individual y Trabajos Grupales 1 y 2)**

Nombre de fantasía del Grupo: _____

MIEMBROS DEL GRUPO:

Nombre y Apellido	Institución u Organización	Cargo o Función	e-mail (preferible) o teléfono

Coordinador del Grupo: _____

E-Mail del Coordinador: _____

Teléfono: _____

Dirección: _____

TRABAJO GRUPAL 1 (DIAGNÓSTICO)

PROBLEMA:

Respecto del tema tratado, ¿cuál considera el Grupo que es el PROBLEMA PRINCIPAL y que está en manos del Grupo Solucionar? Enunciar el problema y describirlo (al decir describir, decimos sus principales características y a quiénes afecta). Es recomendable que el grupo de a cada uno 15 minutos para que llene individualmente este formulario. La opinión del grupo será un consenso a partir de las opiniones individuales.

TEMA	Problema Principal y su Descripción
CAUSAS DEL PROBLEMA SELECCIONADO	
1.-	
2.-	
3.-	
Efectos o Consecuencias (Descripción)	

TRABAJO GRUPAL 2: (PLAN DE ACCIÓN PARA LA SOLUCIÓN)

¿QUÉ HARÁ EL GRUPO PARA TERMINAR CON LAS CAUSAS DEL PROBLEMA?	¿EN QUÉ PLAZO LO HARÁ?	¿CÓMO SE NOTARÁ QUE TUVIERON ÉXITO?

COMPROMISO DE ADHESION A LA RED NACIONAL DE ACCESO A LA JUSTICIA:

Los miembros del Grupo: _____ abajo firmantes, nos comprometemos por este acto y desde esta fecha a ser parte integrante de la Red Nacional de Acceso a la Justicia (RNAJ), a participar en las actividades a que se nos convoque, y, sobre todo, a ejecutar el Plan de Acción que hemos inicialmente diseñado. Un medio fundamental de contacto e interacción con la RNAJ será nuestro blog y la red de blogs que se ha ido creando en torno al sitio web <http://www.redjusticiaforja.cl>

A _____ de _____ de 200__, firman:

