



COMO REFORZAR LAS
ACTIVIDADES DE
LOS GOBIERNOS
LOCALES Y
REGIONALES EN LAS
COMPETENCIAS DE
SEGURIDAD PÚBLICA

Diálogo y desarrollo de capacidades
de las autoridades locales y regionales
de los países socios en los
campos de desarrollo
y gobernanza local

2015



PLATFORMA

La voix européenne des Autorités **Locales**
et **Régionales** pour le développement



**Diputació
Barcelona**

Como Reforzar las Actividades de los Gobiernos Locales
y Regionales en las Competencias de Seguridad Pública

PLATFORMA – 2015
DIBA – 2015

Autores: Manuel Ballbé y Yaiza Cabedo

Este documento fue elaborado como documento de apoyo para el Seminario “Diálogo y desarrollo de capacidades de las autoridades locales y regionales en América Latina en los ámbitos de gobernanza y desarrollo local” llevado a cabo en Iguazú, 10 – 11 Junio 2013.

Socios de PLATFORMA en el Proyecto: Diálogo y desarrollo de capacidades de las autoridades locales y regionales de los países socios en los campos de desarrollo y gobernanza local

Concejo de Municipios y Regiones de Europa (CEMR)
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU)
Asociación francesa del CEMR (AFCCRE)
Agencia Internacional de Cooperación de la Asociación de Municipios de los Países Bajos (VNG International)
Asociación Sueca de Autoridades Locales y Regiones, oficina internacional (SKL International)
Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)
Ciudades Unidas Francia (CUF)
Conferencia de Regiones Periféricas I Marítimas (CPMR)
Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE)
Asociación Internacional de Alcaldes Francófonos (AIMF)
Foro de Gobiernos Locales de la Commonwealth (CLGF)
Ciudad de Paris
Diputación de Barcelona
Regions Unidas – FOGAR

Descargo de responsabilidad: Esta publicación ha sido elaborada con el apoyo de la Unión Europea. Los contenidos de esta publicación son de exclusiva responsabilidad de PLATFORMA y DIBA y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Design: acapella.be – Impresión: Daddy Kate – Photo: EuropeAid Photo Library

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons
Atribución 4.0 Internacional.





Índice

INTRODUCCIÓN	4
LAS VENTAJAS COMPETITIVAS DEL GOBIERNO LOCAL: EL ESPÍRITU EMPRENDEDOR Y CREATIVO PARA INNOVAR EN PREVENCIÓN Y SEGURIDAD	5
Los Gobiernos emprendedores y creativos potencian el Activismo de la Comunidad	5
El Gobierno local como laboratorio de experimentación para la seguridad	5
Ventajas competitivas del Gobierno Local frente al Central	7
LA GESTIÓN COMUNITARIA, EL SISTEMA DE GOBIERNO MÁS EFICIENTE	8
EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD Y EL NUEVO CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA	11
ALGUNAS CAUSAS DE CRIMINALIDAD Y ÁMBITOS DE ACTUACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL PARA DETECTARLAS Y PREVENIRLAS	11
Falta de afecto en la infancia y abandono de los padres	11
Lesión en el córtex prefrontal	12
La importancia de los seis primeros meses del embarazo	12
Contaminación por plomo	13
La Rehabilitación Nutricional una oportunidad preventiva para el Gobierno Local	14
EL TRIUNFO DEL MODELO DE SEGURIDAD PREVENTIVA FRENTE AL FRACASO DEL MODELO REPRESIVO	15
El modelo español de prevención en seguridad pública frente al modelo de represión de EE.UU.	15
Comparativa respecto al número de homicidios	15
Comparativa respecto al número de policías en España y en EE.UU.	16
Comparativa respecto al número de presos	16
Brown vs. Plata, el fracaso de los sistemas centralizados de prisiones y la fórmula descentralizada de prevención	17
LOS NUEVOS RETOS DE LA SEGURIDAD PREVENTIVA	18
Las Mujeres, garantía de una mayor Seguridad y Prevención	18
Los Mayores, una institución con afecto	18
Voluntariado como fórmula para la seguridad	19
REFLEXIONES FINALES	19



I. INTRODUCCIÓN

Las experiencias emprendedoras e innovadoras de muchos gobiernos locales y regionales en Latinoamérica ponen en evidencia que se puede avanzar en los objetivos de una mayor seguridad a través de políticas de prevención de la violencia en múltiples frentes. Las estrategias futuras de seguridad tienen que estar basadas en una ciudadanía que desarrolla un activismo y unos valores comunitarios, abandonando posiciones exclusivamente individualistas.

Es en esta misma línea donde confluyen las políticas de seguridad y policía comunitaria, que rompen definitivamente con las caducas políticas de represión. Las prácticas de prevención que desarrollan los municipios y regiones, responden a ese espíritu definido por el economista Richard Florida como ciudades y regiones Creativas, que cuentan con una ciudadanía y clase trabajadora innovadora que impregna a la sociedad en su conjunto: en las actividades sociales, empresariales, científicas, culturales, etc. Como destaca este economista norteamericano, este espíritu es la clave para el desarrollo económico y cultural y también de la seguridad¹.

Es necesario resaltar que los tres gobiernos de Pernambuco, Peñalolén y Guadalajara, cuentan con ese espíritu emprendedor y con la voluntad de experimentar sistemas de seguridad innovadores que abarquen campos nuevos como la violencia doméstica, la seguridad vial o la seguridad medioambiental.

Esta es la razón del éxito en la bajada de los índices de criminalidad. Los ciudadanos perciben que la Administración y el gobierno están preocupados y comprometidos por garantizar su seguridad incluso con un enfoque más amplio como la prevención de riesgos que afectan a su salud de una forma que no está directamente relacionada con la criminalidad.

Un ejemplo de estas experiencias que pueden servir de aprendizaje para otros gobiernos locales, es la actuación de la policía de Recife en un caso que sucedió esta misma semana. Un día de mucha lluvia se produjeron asaltos armados y, la iniciativa de la guardia municipal, que es un cuerpo de proximidad que no va armado, fue patrullar a pie las calles con guardias desarmados que llevaban chaleco antibalas, entre ellos el Director de seguridad de Recife, el reconocido periodista Eduardo Machado. Esta acción creativa se ha comprobado que tiene un efecto inmediato en la forma en que los ciudadanos perciben a ese cuerpo. La población inmediatamente entiende que los policías están para protegerles de los asaltantes armados y muestran un gran agradecimiento por la proximidad que aprecian y porque sienten que están velando y preocupándose por ellos. Esta es la base para unos mejores niveles de seguridad, que la ciudadanía confíe en la policía y que ésta se sienta reconocida.

“El crimen no es una elección individual, sino que emerge de la psicología social de una comunidad. El Gobierno Local tiene los instrumentos para transformar esta cultura y psicología de la comunidad en una más sólida, cívica y cooperativa.”²

¹ Florida, R. La clase creativa: La transformación de la cultura del trabajo y el ocio en el siglo XXI. Paidós, 2010.

² Wilson, J.Q., Kelling, G.L. Broken Windows, 1982.



II. LAS VENTAJAS COMPETITIVAS DEL GOBIERNO LOCAL: EL ESPÍRITU EMPRENDEDOR Y CREATIVO PARA INNOVAR EN PREVENCIÓN Y SEGURIDAD

1. Los Gobiernos emprendedores y creativos potencian el Activismo de la Comunidad

La bajada de la criminalidad en las ciudades donde se ha realizado este estudio, se debe a que se trata de Gobiernos emprendedores y con iniciativas innovadoras. Han entendido que es necesario el activismo de la comunidad para conseguir una sociedad cohesionada. Este es el futuro de la seguridad, el activismo en el que el ciudadano entiende las ventajas de colaborar con los cuerpos de seguridad porque ve que ellos trabajan para garantizar su seguridad, detectar problemas y nuevos riesgos que emergen. Es una visión dinámica y en constante evolución de la seguridad y de los ámbitos de actuación de las administraciones locales, frente al tradicional concepto estático de orden público.

Obama es un ejemplo de este perfil, ya que como destaca en su autobiografía, aprendió más de organizador comunitario en un suburbio de Chicago que en la Facultad de Derecho de Harvard. Hoy, en muchas universidades americanas ya hay un máster de organizador comunitario. Él luchó contra el amianto, que hoy ya está prohibido y que mataba por cáncer de pulmón a más personas que todos los gánsters de Chicago. Esta es la nueva visión de la seguridad integral como seguridad humana.³

En las propias palabras de Obama, “cuando empecé mi trabajo como organizador comunitario en las iglesias católicas de Chicago [él estuvo concretamente en la iglesia de la Virgen del Rosario] ellos me enseñaron que ningún programa de gobierno puede sustituir a una buena comunidad vecinal cívica, cohesionada y activista ni a la gente que lucha en su nombre.”⁴

2. El Gobierno local como laboratorio de experimentación para la seguridad

El método científico se basa en el principio del “ensayo-error-mejora” y de un nuevo intento para la mejora que conlleve un nuevo y mejorado ensayo... Es esta cadena de ensayos que progresivamente producen menos equivocaciones la que genera las innovaciones que se materializan en mejoras y avances científicos, jurídicos y sociales.

La certeza científica y tecnológica *a priori* no existe. Precisamente la máxima certeza científica y tecnológica se consigue sólo a través de estos procesos de experimentación e innovación, de constantes mejoras que llevan aparejado un número de incidentes, que han permitido detectar y corregir los niveles de seguridad en aras a crear una sociedad de mayores avances tecnológicos relacionados con esta seguridad.

La técnica de la experimentación es un principio jurídico presente de forma constante en la jurisprudencia norteamericana y que se ha convertido en uno de sus pilares constitucionales que articulan el modelo de “Estado Compuesto”. Así se desprende del famoso pronunciamiento del juez Brandeis en el caso *New State Ice Co v. Liebmann* (1932), donde se refiere al valor del sistema federal y descentralizado de EE.UU. como ejemplo de cohesión entre pluralidad de modelos donde cada ente (sea estado, región o municipio) tiene capacidad y autonomía para experimentar y así poder innovar:

³ Entrevisto con Manuel Ballbé. La vanguardia, 9-7-2010.

⁴ McGurn. Community Organizers Sue Obama. Wall Street Journal. 9-7-2012.

*“La negación del **derecho a experimentar** puede acarrear serias consecuencias para la Nación. Uno de los venturosos episodios del sistema federal es que un solo Estado valeroso pueda servir como laboratorio y pueda probar nuevos experimentos sociales y económicos sin riesgo para el resto del país.”⁵*

Esta capacidad de experimentar para innovar que el juez advertía, sirve también para Administraciones Públicas, cuerpos de seguridad, comunidades o empresas. En la perspectiva comparada se pone de manifiesto que **los países más innovadores son los que, además de no frenar la experimentación y alentar la búsqueda de nuevas soluciones, se sustentan en los valores de autonomía y descentralización para la toma de decisiones.** La descentralización brinda la oportunidad de que cada centro de poder (gobierno federal, gobierno estatal, gobierno local) cuente con una autonomía y una capacidad propia para decidir y experimentar.

Si analizamos los distintos sistemas estatales de toma de decisiones, vemos que éstos se han basado en dos ejes: el descentralizado y el centralizado y uniformista o centralista. Los estados que más han progresado en todos los planos (económico, social, político y en seguridad) han sido los del primer sistema de toma de decisiones –el descentralizado-, basados en la experimentación “ensayo y error”. De ahí que las soluciones macroestatales en las que hay una cierta tentación de unión en la uniformación y en las que se prevé una solución única y “desde arriba” como objetivo para alcanzar un orden perfecto, -una seguridad y una prevención perfectas-, puedan incurrir en los defectos típicos de los sistemas centralistas que imposibilitan disfrutar de la flexibilidad y dinamicidad necesarias para innovar a través de permanentes y diversas experimentaciones.

No hay que olvidar que son las administraciones locales, por su cercanía a la sociedad, las que mejor conocen las necesidades de sus municipios tanto a nivel preventivo como de estrategias para la seguridad y que por este motivo, se convierten en el ente idóneo para buscar soluciones más eficaces que aquellas impuestas desde un gobierno centralizado que ofrece “recetas” estandarizadas para todos los puntos del territorio sin tener en cuenta sus particularidades.

La experimentación dentro del marco de las administraciones locales comporta grandes beneficios puesto que permite que la posibilidad de innovar se multiplique exponencialmente a lo largo y ancho del tejido jurídico y social. Las experiencias que funcionen con éxito en un territorio concreto podrán ser imitadas e importadas por el resto de localidades que presenten problemas parecidos.

Los inconvenientes de una regulación que aspira a aglutinar un abanico de territorios de muy distinta tipología es el alejamiento que se produce respecto de la realidad de la gestión de una localidad concreta y que acaba pasando por alto riesgos que pueden acabar en problemas mayores de no ser detectados por estos cuerpos de policía preventiva de proximidad.

Cada nueva experiencia adquirida en los municipios o regiones debe servir de motor para la innovación y permitir promover una mejora que impedirá que un accidente similar pueda ocurrir en el futuro, tanto dentro de sus inmediaciones como en el resto de localidades que aplique técnicas similares.

El método experimental significa que las soluciones no provienen del descubrimiento a priori de la solución correcta por parte de los expertos sino que cualquier avance requiere de unos ensayos previos. Por su naturaleza científica, el sistema experimental conlleva una sucesión de ensayos y errores que llevarán a conseguir mejoras. El sistema de avance experimental requiere, por tanto, de una unidad regional o local para que el impacto negativo no tenga unas repercusiones generales. Es en este contexto en el que **los gobiernos locales resultan el laboratorio de experimentación idóneo para la innovación** puesto que la posibilidad de un error localizado representa un coste mucho menor a todos los niveles y, sobretudo en términos de salud y seguridad, que el error a gran escala.

“Innovación y derecho son conceptos que pocas veces se ponen en relación. Hay poca conciencia de que la innovación es uno de los valores nucleares del sistema constitucional pluralista y, en realidad, el verdadero motor del sistema administrativo y político.”⁶

En este mismo sentido, el profesor Stewart de la New York University of Law examina la interacción entre regulación e innovación desde la perspectiva del Derecho Administrativo y concluye que, en muchas ocasiones, la innovación ha quedado frenada por medidas reguladoras uniformadoras, generalistas y centralizadas.⁷

⁵ 285 U.S. 262, 311.

⁶ Ballbé, M. Principios de Derecho Administrativo en el Estado Pluralista. Tomo I. P. 114.

⁷ Stewart, R. B. Regulation, Innovation and Administrative Law: a conceptual framework, California Law Review. Vol. 69, 1981.



3. Ventajas competitivas del Gobierno Local frente al Central

En el desarrollo económico de los países no sólo compiten las empresas, sino que también compiten en calidad las administraciones públicas, los cuerpos de seguridad, los tribunales y en general, la capacidad, activismo y pasión de sus ciudadanos que buscan siempre innovar detectando nuevos riesgos y nuevos objetivos de actuación.

Los poderes locales presentan distintas ventajas competitivas frente al poder central de las que deben ser conscientes y que les pueden servir para seguir generando iniciativas en esta carrera competitiva por la calidad o *race to the top*⁸. Por un lado, el gobierno local es el más cercano de todos los poderes respecto al ciudadano. Esto le confiere el poder de recoger de primera mano toda aquella información relativa a los nuevos retos y riesgos para la seguridad y permite que pueda ser el primero en proponer políticas activas que velen por las necesidades nuevas y cambiantes de la sociedad. Esta policía de proximidad es heredera del modelo policial democrático que se inició en 1829 con la policía metropolitana londinense, Scotland Yard y que se ha demostrado un éxito frente al modelo de policía represiva y distante que pierde la oportunidad de aprender de la propia evolución de la sociedad.

Otra de las ventajas competitivas del poder local frente al central es su capacidad para aplicar políticas de prevención debido a que son las unidades de barrio las primeras en conocer los nuevos riesgos. En definitiva, las administraciones locales son las primeras en detectar los cambios sociales o riesgos como focos de contaminación, incremento o flujos migratorios y por eso tienen el papel de proponer las políticas de prevención correspondientes. Si el gobierno local no actúa y espera que sea el gobierno central quien lo haga, seguramente, se perderá la oportunidad de aplicar un tratamiento preventivo y estaremos ya abocados a posteriori o cuando ya se haya producido el conflicto social o el daño.

El concepto de seguridad humana, mucho más amplio que el concepto clásico de seguridad se caracteriza por ser humano-céntrico y no estado-céntrico y la administración y policía local tiene la oportunidad de mostrarse con mayor facilidad como instituciones al servicio del ciudadano frente a la visión de las administraciones centrales que trabajan al servicio del Estado.

La última demostración del éxito del modelo de policía de proximidad son las técnicas empleadas por los cuerpos de seguridad en EE.UU. tras el 11-S, que tras ver el fracaso de sus cuerpos de élite desconectados de la realidad de las calles –incapaces de detectar la amenaza terrorista que se ceñía sobre el país–, han optado por crear *Task Force* o grupos de colaboración en los que suman esfuerzos el FBI y la CIA con las policías locales. Se han dado cuenta que los cuerpos elitizados y distantes pierden esa conexión necesaria con el ciudadano. Son ejemplos de esta colaboración interconectada los *Task Force* de lucha contra el crimen organizado de New York o contra el terrorismo en ciudades como Chicago o Los Angeles. La participación conjunta y permanente en los barrios les permite detectar a tiempo los riesgos y poder emplear políticas preventivas.

⁸ Ballbé, M. Padrós, C. Estado Competitivo y Armonización Europea. Ariel, 1997.

III. LA GESTIÓN COMUNITARIA, EL SISTEMA DE GOBIERNO MÁS EFICIENTE

Elinor Ostrom es la primera mujer galardonada con el Premio Nobel de Economía. El trabajo de esta profesora se centra en los mecanismos de auto-gobierno a través de asociaciones descentralizadas que operan en diferentes sociedades⁹. Estudió economías públicas locales -en particular la provisión municipal de servicios de policía, la gestión de suministros de agua, acuíferos, silvicultura, y el desarrollo en el mundo menos avanzado-. Su estudio se centra en las reglas que gobiernan el comportamiento de los individuos en sus interacciones tanto con la naturaleza como entre ellos mismos.

Ostrom, de la escuela del Public Choice o elección pública fue más allá de las teorías clásicas siempre enfrentadas que defienden, una, la perfección del mercado y la mano invisible de Adam Smith y, la opuesta, la necesidad de la intervención del estado para corregir los fallos del mercado. Su legado planteaba la posibilidad de que el mercado podía fallar y que además, las políticas correctoras del gobierno podían no funcionar.

En su trabajo sobre las economías públicas locales y los recursos de uso común se centró en las reglas reales sobre las que los individuos descentralizados y los grupos asociativos confían para tomar decisiones y coordinar su comportamiento para superar dilemas sociales. Descubrió que el poder del auto-gobierno era exitoso incluso para solucionar situaciones muy complejas. Analizó cómo, a través de las asociaciones voluntarias, los grupos son capaces de transformar la situación de los recursos de uso común de una “tragedia de los comunes” a una “oportunidad de los comunes”¹⁰

La premio Nobel explica que los grupos descentralizados como las asociaciones voluntarias o el activismo de la comunidad, son el instrumento para hacer surgir nuevos sistemas de organización a través de la cooperación social. Estudia la forma en que las personas toman decisiones cuando se trata de bienes de uso común y llega a la conclusión de que la gestión más eficiente es la de los bienes comunales a través de estas asociaciones descentralizadas. Esta eficiencia se debe a que la colectividad acaba creando unas normas de uso que son respetadas y se hacen cumplir (como sucede en la propiedad privada), pero esas normas son más efectivas porque se perciben por los individuos como más legítimas por el hecho de sentirse implicados en la conservación de esos bienes que al ser comunales también les “pertenecen”.¹¹

Los gobiernos locales no deben perder esta oportunidad y este conocimiento para convertir los momentos de crisis económica como el actual en una oportunidad para que los ciudadanos formen parte más activa en la estrategia comunitaria de seguridad. La colaboración y la promoción de las asociaciones colectivas es el mejor escenario para la innovación en prevención que repercutirá en una mayor garantía de seguridad. Sólo si los ciudadanos sienten que la estrategia de seguridad de sus municipios es algo que les implica a todos ellos como colectivo y que en cierto modo “les pertenece”, se conseguirá una eficiencia máxima en los sistemas de detección de peligros, evitación de riesgos e implantación de sistemas de prevención que realmente funcionen.

Ostrom demostró que los bienes que consiguen mayores niveles de innovación son los de uso comunal porque cuentan con la implicación activa de los ciudadanos. Además este sistema de gestión comunitaria es el motor de una visión más sostenible para la utilización de los recursos, impregna a la ciudadanía de un espíritu más cívico, de respeto y preservación.

Como podemos observar,

“los éxitos de la seguridad pasan más por políticas menos vistosas y menos represivas y por un trabajo activo con el tejido asociativo y con el reconocimiento a los profesionales y a los ciudadanos que saben que nuestra seguridad depende menos de alarmismos y más del activismo y de la integración de la comunidad. El que fuera decano de la Escuela Kennedy de Gobierno de Harvard, Robert Putman, ha demostrado en todos sus trabajos que el activismo de la comunidad y el trabajo conjunto con los policías y demás servidores públicos son factores decisivos en la calidad de la seguridad y de reducción de la sensación de inseguridad.”¹²

⁹ Ostrom, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press, 1990.

¹⁰ Boettke, P. Ostrom: por qué deberían alegrarse quienes valoran la libertad. *Tribuna Libre*. 16-11-2011.

¹¹ Ostrom E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action...* op.cit.

¹² Ballbé, M. Un buen modelo de seguridad. *El Periódico*. 3-5-2007.



En el momento actual de crisis financiera todas estas directrices cobran todavía más relevancia porque la gestión comunal, además de ser más humana y más eficiente, también resulta un recurso muy económico.

Se trata de un nuevo paso en la evolución de los sistemas de organización del estado. El individuo-centrismo dio paso al estado-centrismo donde el Estado se ha configurado como un ente paternalista que debía “cubrir” a los ciudadanos de cualquier peligro, y el nuevo paradigma radica en dar un paso más hacia el **Estado comunitario-céntrico** en el que el centro de poder reside en la comunidad y en su activismo.

IV. EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD Y EL NUEVO CONCEPTO DE SEGURIDAD HUMANA

La Declaración Universal de los Derechos Humanos¹³ establece el carácter inherente y fundamental del derecho a la seguridad para todas las personas:

“Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.”

El concepto clásico de seguridad se refería únicamente a aquellos riesgos asociados con la criminalidad violenta y homicidios. La seguridad, desde este prisma se dejaba únicamente en manos de las fuerzas del orden público.

Más allá de este concepto de seguridad, la Organización de Naciones Unidas acuñó el término “**Seguridad Humana**” en el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994¹⁴, que tiene un carácter mucho más global y abraza aspectos tan interrelacionados e interdisciplinarios como los derechos humanos, el control de armas, la seguridad medioambiental, la seguridad alimentaria, la seguridad laboral, la responsabilidad social de las empresas, entre otros... La nueva concepción de la seguridad se preocupa por prevenir todos aquellos riesgos que afectan a la vida humana¹⁵.

Es en este marco en el que se configuró el denominado “estado regulador” que se ha preocupado por garantizar estos nuevos derechos civiles, ambientales, raciales, anti-discriminación, de la salud y seguridad en el trabajo, de la seguridad vial, etc. Este movimiento por la seguridad entendida de una forma global generó una oleada reguladora que culminó en los años 70.

Destaca la ingente regulación medioambiental fruto de los movimientos ecologistas y de defensa de los consumidores, liderados por Ralph Nader, a quien se conoce como el artífice y regulador global de los derechos de prevención del riesgo y la seguridad ambiental, alimentaria, vial y laboral que se están extendiendo por todo el mundo.¹⁶

El objetivo de esta afluencia normativa era juridizar la protección a través de la regulación en todos los sectores que afectan al derecho a la salud y a la vida de los ciudadanos y que ofrecían un número de víctimas mortales muy superior a la de la criminalidad común. Hasta entonces, aquellas víctimas eran desconocidas o relativizadas en una economía basada en la productividad y los beneficios y no en la seguridad de sus trabajadores, de sus consumidores y, en definitiva, de sus ciudadanos.

¹³ Art. 3 Declaración Universal de los Derechos Humanos.

¹⁴ PNUD (Programa Naciones Unidas para el Desarrollo), 1994. Informe sobre Desarrollo Humano, 1994: Nuevas dimensiones de la seguridad humana. Fondo de Cultura Económica. México.

¹⁵ Fernández, J. P. Tesis Doctoral. La seguridad humana. Director: Ballbé, M. Junio 2005.

¹⁶ Ballbé, M. Seguridad Humana: del estado anómico al estado regulador. Prólogo a la edición española. Ariel, 2006.

También en los años setenta se crearon administraciones y regulaciones que, como la *Occupational Safety and Health Agency* (OSHA), iban a implantar regulaciones muy específicas para la prevención de riesgos laborales, como resultado de las reivindicaciones de los sindicatos y de esas nuevas preocupaciones colectivas por la seguridad en todos los frentes de la vida humana, y por supuesto, también en el ámbito laboral. Dentro de las empresas se estableció un departamento de prevención de estos riesgos y unos delegados de prevención, así como técnicos especialistas. Se hizo obligatorio someterse a auditorías externas, sistemas de certificación y acreditación, etc., lo cual redundaba en una mayor seguridad y calidad. En definitiva, se extrapoló el modelo administrativo diseñado por los catedráticos Landis y Frankfurter de prevención de riesgos financieros y auditorías externas, a los riesgos laborales y, posteriormente, a otros campos en la empresa (riesgos ambientales, prevención de riesgos de discriminación a los negros o a las mujeres, etc.).

La *Corporate Responsibility* es hoy un instrumento impuesto en otros campos (social, derechos humanos, etc.) y tiene sus orígenes en estos movimientos sociales, que las empresas más dinámicas han sabido asimilar e incluso rentabilizar¹⁷. Actualmente, es un signo de identidad ineludible de las empresas más modernas y competitivas. Como ya hemos apuntado, en la actualidad se obliga a tener un sistema denominado de autorregulación (que en realidad es regulado) a través de la creación de un delegado de prevención de riesgos laborales y de riesgos ambientales (*environmental officer*), como una institución internalizada de autocontrol y vigilancia preventiva, que se complementa además con las funciones que desarrolla la Administración Pública inspectora¹⁸. Estos delegados (*officers*) vienen a representar, en el recinto de la empresa, a un personal hasta cierto punto independiente del empresario, que vela por la seguridad y el interés públicos (ambiental, laboral, etc.)¹⁹.

La nueva concepción de la seguridad humana garantiza el derecho a la seguridad en su abanico más amplio, como derecho fundamental inherente a la vida humana y ofrece una visión capilar en la que, a través de distintas regulaciones, estos “controles” impregnan nuestra sociedad y entran en ámbitos antes excluidos como el medio ambiente, la violencia en el ámbito familiar, los abusos sexuales en los centros de trabajo, la toxicidad de algunos pesticidas cancerígenos, etc.

Como ya se ha apuntado, la competitividad de las administraciones locales y su proyección futura depende de esta nueva preocupación por una seguridad entendida de un modo integral.



¹⁷ Vogel, D. *The market for virtue. The Potential and Limits of Corporate Social Responsibility*, Brookings, 2005. Cit en Ballbé, M. *El futuro del derecho administrativo. En la globalización: entre la americanización y la europeización...* op. cit.

¹⁸ Revesz, Sands, Stewart. *Environmental Law the economy and sustainable development. The United States, the European Union and the International Community*, Cambridge University Press, 2001. Cit en Ballbé, M. *El futuro del derecho administrativo...* op. cit.

¹⁹ Breunung, L. y Nocke, J. «Environmental Officers: A viable concept for Ecological Management?», en Teubner, Farmer y Murphy, *Environmental Law and Ecological Responsibility. The Concept and Practice of Ecological Self-Organization*, Wiley and Sons, 1994. Vid. también los trabajos del especialista alemán Rehbinde, E. «La auditoría ambiental y la transparencia de las empresas», CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), LC/R. 1572, de 2 agosto 1995. Asimismo, ver los trabajos de autorregulación y gestión del riesgo de Esteve Pardo, J.



V. ALGUNAS CAUSAS DE CRIMINALIDAD Y ÁMBITOS DE ACTUACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL PARA DETECTARLAS Y PREVENIRLAS

"Definitivamente, existe una correlación entre las políticas de seguridad humana²⁰, salud pública²¹ y regulación en la prevención y reducción de la criminalidad violenta"²².

1. Falta de afecto en la infancia y abandono de los padres

Los 7 primeros años de la infancia marcan el carácter de una persona. Dependerá de la cantidad de afecto que reciba, la actitud que tenga ese futuro adulto durante su vida. La falta de estima o sucesos traumáticos como el abandono del padre o la madre, son causas que incrementan la posibilidad de vandalismo o criminalidad en el futuro. Conociendo estos datos, debemos preguntarnos qué podemos hacer para prevenir esta violencia e inadaptación futura.

El neurólogo y psiquiatra Boris Cyrulnik, el mayor experto en traumas infantiles, ha teorizado sobre la resiliencia afectiva. Su historia personal es muy reveladora de su interés por estudiar a fondo esta capacidad humana de superación de adversidades.

"Boris Cyrulnik sufrió la muerte de sus padres en un campo de concentración nazi del que él logró huir cuando sólo tenía 6 años. Tras la guerra, deambuló por centros de acogida hasta acabar en una granja de la Beneficencia. Por suerte, unos vecinos le inculcaron el amor a la vida y a la literatura y pudo educarse y crecer superando su pasado"²³

"La resiliencia se define como la capacidad de los seres humanos sometidos a los efectos de una adversidad, de superarla e incluso salir fortalecidos de la situación."²⁴

En su libro *Los patitos feos* explica cómo los niños, si reciben afecto pueden reflotar de esas malas experiencias y dejar de estar en riesgo de exclusión social, inadaptación o delincuencia.

El caso de Obama o de Clinton son muy significativos porque en el caso del primero, Obama, creció sin padre. Fue gracias al cariño de la madre y, sobretodo de los abuelos, que encontró el apoyo suficiente para querer estudiar, formarse y mostrar gran empatía con los problemas de la sociedad. Antes de dedicarse a la política trabajó en uno de los barrios más problemáticos de Chicago, el South Side, como organizador comunitario. El caso de Clinton también fue parecido, incluso puede que más traumático. Creció sin padre pero su madre rehizo su vida con el Sr. Clinton, que era un alcohólico que los maltrataba y que además, le dio el apellido. Con este panorama familiar desestructurado, la estadística anunciaba un adulto futuro con posibles problemas de integración social, pero un profesor de música detectó que el niño Clinton era bueno tocando el saxo y le motivó a seguir avanzando. El reconocimiento y la estima por parte del profesor que detectó las habilidades positivas del niño, sirvieron de motor para la resiliencia.

El regulador, en los casos en los que el padre o la madre que abandona al niño está vivo, debe tener en cuenta este riesgo que afecta a la seguridad y debe establecer sanciones administrativas para aquellos padres que se desentiendan de sus hijos. Más allá de un drama familiar, el abandono de niños es un elemento de riesgo para la sociedad. Los poderes públicos locales y de asistencia social tienen un papel activo en la detección de estos episodios, así como para frenar situaciones de maltrato en los hogares. El gobierno local debe ser rápido en la detección y el derecho debe tener previstas las herramientas correspondientes para frenar estos potenciales riesgos.

²⁰ Se refiere al concepto de seguridad humana de Naciones Unidas, vid. Fernández, P., Seguridad Humana. Ariel, 2006.

²¹ Hemenway, D. Private Guns. Public Health. University of Michigan Press, 2007.

²² Ballbé, M. Martínez, R. Global Administrative Law: towards a Lex Administrativa. Robalinos-Orellana, J., Rodríguez-Arana, J., Cameron May. London, 2010. pág. 182.

²³ Aldo Melillo. Sobre resiliencia. El pensamiento de Boris Cyrulnik. <http://www.redsistemica.com.ar/melillo.htm>

²⁴ Aldo Melillo. Sobre resiliencia. El pensamiento de Boris Cyrulnik. <http://www.redsistemica.com.ar/melillo.htm>

Naciones Unidas, en la Convención de los Derechos del Niño²⁵ reconoce su legitimidad para ser oídos en los procesos judiciales en los que se diluciden asuntos que afecten a sus intereses. Es una oportunidad para que los tribunales y la Administración puedan detectar sufrimientos en niños y adolescentes. Este tipo de herramientas legales ya sirven por sí mismas como elemento disuasorio. Muchas familias, sabiendo que sus hijos pueden acudir a declarar, tal vez serían más rigurosos en el control de según que comportamientos que pueden afectar la estabilidad emocional y condicionar la personalidad futura de sus hijos

Tanto el afecto como el reconocimiento son dos elementos fundamentales para la prevención de la criminalidad en niños que han sufrido situaciones violentas, traumas durante la infancia o que han estado en familias desestructuradas con problemas.

Los colectivos que dan mayores dosis de reconocimiento y estima son las mujeres y las personas mayores. Son el factor clave para las estrategias de prevención frente al estereotipo de dureza de los hombres. Más adelante comentaremos iniciativas de poderes locales para utilizar todo el potencial de estos colectivos para acompañar a jóvenes y reflotarlos como sistema activo de prevención.

2. Lesión en el córtex prefrontal

El córtex prefrontal es la parte del cerebro donde se inhiben las emociones y tiene un papel esencial en nuestro comportamiento. Un golpe en esta zona puede provocar daños muy graves y, al no poder controlar las emociones, quienes sufran una lesión en el córtex prefrontal pueden convertirse en criminales violentos y psicópatas por la incapacidad de generar empatía. Hay estudios que muestran imágenes de escáner cerebral de personas violentas por culpa de lesiones visibles en esta zona.

Este efecto es más claro en los niños. La estructura ósea y craneal de los niños es menos resistente que la de los adultos, por este motivo, un golpe en la cabeza a un niño puede crearle con mucha facilidad una lesión en el córtex que lo convierta en un criminal violento para el resto de su vida. Si la lesión no es tan grave, lo que es seguro es que el niño padecerá de trastornos en el comportamiento aunque sean de carácter menos grave. También dificulta su atención y su aprendizaje.

La prevención en este sentido debe enfocarse a la formación de padres y maestros en estos conocimientos para que sean conscientes de las gravísimas consecuencias del castigo físico a niños y, por otra parte, es necesaria una administración que vigile que estos episodios no sucedan y, en su caso, los sancione para evitar que golpear a niños (que son quienes tienen mayor facilidad para sufrir lesiones) tenga cierta "impunidad social". Algunas regulaciones han sido muy exitosas en este campo, como por ejemplo, la obligatoriedad de llevar casco de protección tanto en las obras de construcción como en las motocicletas, que explican los éxitos en el campo de reducir la criminalidad violenta, como también se ha comprobado a raíz de prohibir la gasolina con plomo.

3. La importancia de los seis primeros meses del embarazo

Durante los seis primeros meses de embarazo es fundamental que la madre reciba una buena alimentación, no sufra estrés y tenga un seguimiento médico adecuado. Recientes estudios han demostrado la importancia de este primer periodo de gestación. Una situación traumática para la madre durante estos meses, se traduce en un niño con problemas de adaptación, déficit de atención escolar o criminalidad futura.

Por este motivo, los poderes locales, que son los más cercanos al ciudadano pueden proponer políticas laborales concretas para evitar que mujeres embarazadas durante esos seis primeros meses no ocupen puestos de gran estrés o peligro, pudiendo proponer una rotación en la empresa que le permita ocupar un puesto de menor riesgo psicosocial o físico dentro de la empresa, y reincorporarse a sus anteriores funciones superado este periodo.

²⁵ Naciones Unidas. Convención sobre los Derechos del Niño. En vigor desde septiembre de 1990.



Raine, en su libro *Crime and Schizophrenia*²⁶, publicó los resultados de un estudio que se llevó a cabo en poblaciones de los Países Bajos donde después de la segunda Guerra Mundial se había implantado el racionamiento alimentario. Estos estudios, pudieron comprobar que la pobreza vitamínica durante el embarazo y especialmente durante los 6 primeros meses, genera criminalidad violenta. Al cabo de quince años, edad en la que por los niveles de testosterona se inicia la violencia en los chicos, se registró un importante incremento de la criminalidad violenta en aquellas zonas. Era debido a la carencia de vitaminas que habían sufrido las madres de esos chicos durante el embarazo. Esto se pudo comprobar debido a los registros de las cartillas de racionamiento²⁷.

A menudo se asocia la pobreza a la criminalidad, pero hoy ya es irrefutable el descubrimiento de que es la pobreza vitamínica la que genera violencia y criminalidad, por tanto, sabemos que con vitaminas genéricas podemos conseguir una rehabilitación nutricional. Implementar políticas locales en esta dirección hará que baje la violencia en los municipios y evitaremos el tremendo coste que supone la rehabilitación carcelaria.

Otra de las medidas que se pueden proponer desde el poder local es el seguimiento vitamínico de las mujeres embarazadas. Se trata de una política de prevención de muy bajo coste puesto que las vitaminas genéricas son económicas y pueden suponer un ahorro futuro altísimo si evitamos que haya niños con problemas de concentración, fracaso escolar o con problemas con la ley.

Por otro lado, también es importante que los gobiernos locales se preocupen de ofrecer a las madres parturientas una buena asistencia sanitaria durante el parto por las graves implicaciones que una complicación puede tener:

*"El daño cerebral y el funcionamiento deficiente del cerebro se ha visto que predispone a la violencia y, una de las causas del daño cerebral puede ser las complicaciones en el parto. Las evidencias indican que proporcionar una mejor asistencia sanitaria en el pre y en el post parto a las madres con menos recursos, ayudaremos a reducir las complicaciones y reduciremos la violencia."*²⁸.

4. Contaminación por plomo

*"Se ha sospechado durante mucho tiempo que la exposición a la polución, con especial atención a los metales, que tienen efectos tóxicos, podían llevar a grados leves de lesión cerebreal, que a su vez predispongan a comportamientos antisociales y agresivos."*²⁹

Uno de los estudios más importantes sobre esta materia es el presentado por Wright³⁰, que recogió muestras de los huesos de 301 chicos de once años.

Pudo comprobar que:

*"los chicos con mayores niveles de plomo se demostró que eran los que mostraban mayores conductas delictivas y agresivas con los profesores, mayores conductas delictivas y violentas con sus padres y los mayores niveles de conductas delictivas auto-evaluadas."*³¹

El estudio definitivo fue realizado por la Universidad de Cincinnati entre 1979 y 1984 haciendo el seguimiento de los niveles de plomo en la sangre de 2.000 mujeres embarazadas. Algunas de ellas estaban contaminadas con plomo y se lo pasaron al feto. Años más tarde, realizando el seguimiento, los científicos pudieron comprobar que el 55% de los niños contaminados con plomo, habían sufrido por lo menos un arresto durante la adolescencia.³² Las niñas contaminada por plomo no son violentas aunque sí presentan problemas para la concentración y fracaso escolar. Esto se explica porque es la mezcla de testosterona (con niveles mucho más elevados en el sexo masculino) con plomo lo que produce las conductas violentas.

²⁶ Raine. *Crime And Schizophrenia: Causes And Cures*.

²⁷ Neugebauer, R., Wijbrand Hoek, H., Susser, E. Prenatal Exposure to Wartime Famine and Development of Antisocial Personality Disorder in Early Adulthood. <http://jama.jamanetwork.com/article.aspx?articleid=190990>.

²⁸ Raine, A. The biological Basis of Crime. En el libro *Crime*. ICS, 2002. Cit. en Ballbé, M., Martínez, R. ... op. cit.

²⁹ Raine, A. The Biological... pág. 65-66. Ver también Rosner, D. Markowitz, G. Standing up to lead Industry: an interview with Herbert Needleman, Special Report on Lead Poisoning in Children in Public Health Reports. Volumen 120. 2005. Cit en Ballbé, M., Martínez, R., ...op.cit..

³⁰ Wright, J.P. et al. The Association of prenatal and childhood blood lead concentrations with criminal arrests in early childhood.

³¹ Needleman, 1996. Cit en Ballbé, M., Martínez, R. ...op.cit. pág.183.

³² Cincinnati University. Childhood Lead Exposure Associated With Criminal Behavior in Adulthood. <http://healthnews.uc.edu/news/?/6986/> vid. también Ballbé, M., Martínez... op.cit.

"Altas concentraciones de plomo en la sangre en situación prenatal y postnatal, están directamente relacionados con índices más elevados de encarcelamiento y/o con arrestos relacionados con actos de violencia. Se trata del primer estudio que demuestra la conexión entre la exposición al plomo durante la etapa de desarrollo y los comportamientos criminales en adultos. En 1978, 13,5 millones de niños en EE.UU. tenían un nivel de plomo en sangre cinco veces superior al nivel fijado por el US Centers for Disease Control and Prevention como el máximo aceptable. La soldadura y las pinturas con plomo fueron prohibidas en 1986 y 1978 respectivamente por el gobierno federal; la gasolina con plomo fue finalmente apartada del mercado en 1996. En 2002 ese nivel de plomo 5 veces superior al máximo admisible, solo se encontró en 310.000 niños en EE.UU."³³

De todos modos, los chicos expuestos a niveles de plomo inferiores que aquellos que habían ingerido partículas o polvo de residuos de pintura vieja, por ejemplo, podían presentar un problemas en su desarrollo intelectual (disminución de su coeficiente intelectual, desorden de déficit de atención por hiperactividad y problemas de comportamiento, incluidos comportamientos violentos.³⁴

Como dice la profesora Lacey, en el análisis de los aspectos regulatorios del derecho penal, hay que pensar en un "espacio regulatorio" ocupado por un elevado número de agentes reguladores distintos (uno de ellos es el gobierno local, que debe estar especialmente vigilante por ser el que tiene contacto más directo con el ciudadano), distintas disciplinas reguladoras con distintos objetos a regular.³⁵

"De acuerdo con esta visión preventiva del derecho regulatorio, la constante y tan notoria disminución de los elevados niveles de plomo en sangre se debe, en gran medida, a las intervenciones reguladoras y a los programas federales y locales. El derecho continua jugando un papel fundamental en la lucha por mitigar los efectos dañinos del plomo en los hogares. Mientras que tradicionalmentelas intervenciones de la salud públicase enfocaban a corregir los riesgos medioambientales que afectasen a la salud, una respuesta eficaz por parte del sistema de salud contra la intoxicación por plomo en la niñez requiere modelos regulatorios innovadores y políticas que cuenten con provisiones sólidas para que se cumplan."³⁶

El resultado de todo esto es un clima y una cultura de respeto al derecho a la vida y a la salud de todos los ciudadanos. Este clima está considerado por la escuela de la criminología situacional o *Environmental Criminology* como uno de los elementos clave para conseguir una sociedad con cultura de seguridad preventiva y respeto por los derechos humanos.³⁷

La contaminación con plomo puede evitarse a través de regulaciones que limiten su uso, pero también puede eliminarse del cuerpo mediante rehabilitación nutricional. El alga chlorella, por ejemplo, o los alimentos ricos en peptina ayudan a su eliminación. Por eso, es importante que las instituciones más cercanas al ciudadano prevengan estos riesgos de incremento de violencia y fracaso escolar en sus comunidades mediante un análisis que permita comprobar si ese adolescente está contaminado con plomo u otros metales pesados que, además de provocar un incremento de la agresividad, a largo plazo generan enfermedades como el Parkinson o el Alzheimer.

5. La Rehabilitación Nutricional una oportunidad preventiva para el Gobierno Local

"Estudios recientes sugieren que mientras algunas partes de nuestro cerebro (como es el caso del cerebelo) sufren daños por malnutrición, estos efectos se pueden revertir con rehabilitación nutricional".³⁸

Esto da un gran campo de actuación a los poderes públicos, que tienen la oportunidad de rehabilitar a las personas que hayan sufrido una mala nutrición en su infancia o incluso en el periodo del embarazo, a través del suministro de vitaminas genéricas que suponen un bajo coste como también a través de suplementos de ácidos grasos como el Omega 3.

³³ Wrhight, J.P., et al. The Association of prenatal and Childhood Blood Lead Concentrations with Criminal Arrests in Early Adulthood. Cit. en Ballbé, M., Martínez, R. ...op.cit. pág. 183. ³⁴ Wrhight, J.P., ...op. cit. Cit en Ballbé, M., ...op.cit. pág. 183.

³⁵ Lacey, N. Criminalization as Regulation: The role of Criminal Law, Regulationing law. Parker, Scott, Lacey, Braithwaite. Oxford. Pág. 147.

³⁶ Ransom, M., Thombley, M., Ekechi, C. Toward eradication: How law and Public Health practices Can be used to prevent childhood lead Poisoning. Tulane Environmental Law Journal, 22, winter 2008.

³⁷ Ballbé, M. Seguridad Humana: del estado anómico al estado regulador. Prólogo al libro Hood, C. The Government of Risk. Oxford University Press, 2001. Traducción al español, Ariel, 2006).

³⁸ Liu, J. Raine, A. et al. "Malnutrition, Brain dysfunction and Antisocial Criminal Behavior". In Raine, Crime and Schizophrenia. Nova Science Pub., 2006. Cit. en Ballbé, M., Martínez, R. ...op.cit. pág. 182.



Un estudio publicado en la British Journal of Psychiatry demostró que un grupo de jóvenes presos violentos, reducían sus niveles de agresividad y violencia al seguir un tratamiento que se limitaba a suministrarles aminoácidos, vitaminas y Omega 3-6-9.³⁹

*"Las recientes conclusiones científicas y trabajos sobre los efectos de los suplementos alimentarios en la reducción de comportamientos antisociales y agresivos en prisioneros, chocan y refutan la visión tradicional que aseguraba que los efectos negativos de la malnutrición en edades tempranas eran permanentes."*⁴⁰

VI. EL TRIUNFO DEL MODELO DE SEGURIDAD PREVENTIVA FRENTE AL FRACASO DEL MODELO REPRESIVO

1. El modelo español de prevención en seguridad pública frente al modelo de represión de EE.UU.

Los sistemas de represión se ha demostrado que no funcionan y que el elemento fundamental para alcanzar cotas de máxima seguridad es el modelo de prevención.

Tomaremos dos países como ejemplo de cada uno de estos modelos para hacer un análisis comparativo respecto a su número de homicidios, número de policías y número de presos. Estas conclusiones basadas en España como ejemplo de modelo que enfatiza la prevención y de EE.UU. como modelo que tradicionalmente ha centrado más sus esfuerzos en la represión, pueden hacerse extensivas a cualquier otro país para ver qué modelo de seguridad sigue.

2. Comparativa respecto al número de homicidios

España tiene 1 homicidio cada 100.000 habitantes mientras que EE.UU. tiene 10 homicidios cada 100.000 habitantes, aunque dicen que son solo 6⁴¹.

Otros países como México tienen 25 homicidios por cada 100.000 habitante⁴², Brasil tiene alrededor de 30 por 100.000 (con estados como el de Pernambuco, con alrededor de 60 que con el gobierno de Campos ha conseguido bajar a unos homicidios cada 100.000) o Guatemala con 41 por 100.000 habitantes. Chile tenía solo 4 homicidios cada 100.000 habitantes y ha conseguido bajar a 3, es un ejemplo de seguridad preventiva.

Estas cifras hay que ponerlas en relación con otras para ver su causalidad.

³⁹ Gesch, C.B., Hammond, S. M., Hampson, S.E., Eves, A., Crowder, M. J. Influence of Supplementary Vitamins, Mineral and Essential Fatty Acids on the Antisocial Behavior of Young Adult Prisoners. The British Journal of Psychiatry, 181, 2002. Cit. en Ballbé, M. Martínez, R.... op. cit..

⁴⁰ Raine, A. op. cit.

⁴¹ Los 6 homicidios cada 100.000 es una cifra maquillada porque no tiene en consideración a todas las víctimas que han resultado muertas pero que iban armadas. Las estadísticas no tienen en cuenta a todas esas personas porque lo consideran como "defensa propia" en vez de homicidio.

⁴² UNODC Homicide Statistics. 2011 Global Study on Homicide. <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/crime/global-study-on-homicide-2011.html>

3. Comparativa respecto al número de policías en España y en EE.UU.

Respecto del número de policías es importante apuntar que se trata de una cifra relevante, pero que su eficacia dependerá de que esté bien pagada y reconocida por la sociedad y no sea corrupta.

España tiene 1 policía cada 200 habitantes. Chile tiene 1 policía cada 250 habitantes. EE.UU., en cambio, tiene 1 policía por cada 300 habitantes. México tiene 1 policía aproximadamente cada 370 habitantes y Brasil 1 cada 400.

En un primer acercamiento podemos observar que España es el país con menos homicidios y con mayor número de policías por habitante. Observamos que se trata de un dato relevante que afecta a los niveles de seguridad. Pero como apuntábamos, hay que tener en cuenta también que la policía en España es muy poco corrupta y está bien pagada. Esto hace que la población confíe en los cuerpos de seguridad y colabore y contribuya a mejorarla. Cuando se crea esta cultura, la sensación de quien quiere delinquir es la de que cada ciudadano es un potencial policía que colaborará para mejorar esa seguridad.

Una de las políticas que se pueden impulsar desde el gobierno local es motivar a los policías para que se formen. La policía debe tener el mismo nivel de formación que la media de la sociedad y es bueno que acudan a la universidad porque, además de recibir reconocimiento por su labor y conocimientos, está estudiado que un cuerpo de policía con buen nivel de formación es menos represivo y mejora en mucho las técnicas de investigación, que no dejan de ser también de prevención.

El policía es un profesional que vela por el ciudadano y que tiene que tener reconocimiento por ello como la tiene el abogado, el juez o el médico. Se trata de profesiones que se orientan a salvar vidas. Como señalaba un profesor de derecho administrativo norteamericano, la policía es la administración que dispone de más facultades discrecionales y estos poderes discrecionales no residen en la cúspide o vértice de mando, sino en sus agentes de base. Son esos policías que están en la calle los primeros que imparten justicia (o injusticia) con sus actuaciones. Por este motivo tienen que estar bien preparados, bien retribuidos y su labor preventiva al servicio de la comunidad tiene que recibir reconocimiento social.

4. Comparativa respecto al número de presos

El número de presos en España es 140 por cada 100.000 habitantes y el nivel de impunidad frente a la justicia es casi inexistente. EE.UU. tiene 740 presos cada 100.000 habitantes. Esto representa 5 veces el gasto penitenciario español. Es decir, EE.UU. no puede gastar en prevención porque ya gasta 5 veces más que España en cárceles, funcionarios penitenciarios, jueces de lo penal, verdugos, etc.

En el caso de Latinoamérica, la mayoría de los países se mueve entorno a los 200 presos por cada 100.000 habitantes. Esto se debe a un alto nivel de impunidad o de no resolución de los delitos. Esta cifra que puede resultar alarmante en realidad tiene una lectura positiva, si existe una voluntad política de invertir en prevención para la seguridad, estos países tienen ese dinero que no destinan a la represión penitenciaria para invertirlo en mejorar los factores preventivos: sistema de sanidad gratuita universal, programas de asistencia social, policía preventiva bien remunerada, seguimiento vitamínico adecuado, etc.

En realidad, una sociedad enfocada a la represión penitenciaria no tiene futuro porque el coste de un preso es demasiado elevado como para tener a todos los que delinquen encerrados. La única solución viable es invertir en un sistema de prevención transversal y multidisciplinar, que es más barata y también más efectiva.



5. Brown vs. Plata, el fracaso de los sistemas centralizados de prisiones y la fórmula descentralizada de prevención

La sentencia Brown v. Plata de mayo 2011 es paradigmática y supone un antes y un después en el derecho penal y es la última prueba del triunfo de las políticas preventivas frente a las insostenibles de represión.

California tiene 37 millones de habitantes, una cifra bastante similar al número de habitantes en España que es de 47 millones aproximadamente. Mientras España tiene 50.000 presos, California tiene 150.000. Dado que el nivel de impunidad es casi inexistente en ambos países aunque superior en California – entre un 5% y un 2% respecto a la criminalidad violenta en España, y un 10% en California-, estos datos reflejan que la labor de seguridad preventiva en España ha evitado alrededor de 200.000 delitos.

La sentencia de la Corte Suprema de EE.UU. analiza el caso de una cárcel de California en la que los presos se encuentran hacinados y sin el espacio, la higiene y las condiciones necesarias para poder convivir de una forma razonable y salubre. Plata y otros presos denunciaron las condiciones en las que se les obligaba a convivir, que eran infrahumanas. La sentencia incorpora por primera vez fotografías donde se puede apreciar que incluso el gimnasio estaba abarrotado de literas. Esto se debe a que la prisión en cuestión estaba preparada para acoger a la mitad del número de presos que realmente se encontraban allí cumpliendo condena.

La Corte Suprema dio la razón a Plata, entendiendo que el trato que recibían esos presos suponía una pena que se añadía a la condena ya prevista para ellos en sus respectivos procesos. El fallo es contundente y obliga a las autoridades californianas a sacar a la calle a unos 50.000 presos en dos años por las condiciones insalubres en las que convivían los presos, que suponían una pena adicional a su condena.

Esta sentencia lleva a una reflexión importante para aquellos que defienden que los países Latinoamericanos como Brasil, deben mejorar su sistema represivo para condenar a todos los que delinican y acabar con la elevada impunidad. Encarcelar a todos los delincuentes que hayan cometido actos violentos, llevaría a los países a una situación económicamente insostenible ya que, si EE.UU. con unos 10 homicidios cada 100.000 habitantes tiene unos 740 presos, México que tiene alrededor de 20 homicidios cada 100.000 habitantes, debería tener unos 1.480 presos cada 100.000 habitantes y Brasil unos 2.120 presos cada 100.000. Resulta evidente que el coste de este sistema represivo supondría la quiebra del Estado.



VII. LOS NUEVOS RETOS DE LA SEGURIDAD PREVENTIVA

1. Las Mujeres, garantía de una mayor Seguridad y Prevención

El futuro de la seguridad pasa por la plena incorporación de las mujeres como profesionales de la seguridad y como miembros activos de la comunidad preventiva. Las mujeres sólo cometen el 5% de los delitos violentos (frente al 95% que cometen los hombres) y sólo el 30% de delitos no violentos en todo el mundo (frente al 70% de autoría masculina)⁴³.

Estas cifras son aplicables a todos los campos de la seguridad y la prevención. Por ejemplo, en la seguridad vial, las mujeres cometen un 70% menos infracciones que los hombres. Respecto a la corrupción, que es criminalidad no violenta, sucede lo mismo: solo un 30% de ellas puede caer potencialmente en prácticas corruptas frente al 70% potencial de hombres. Conocer estas cifras permite a los gobiernos hacer políticas para la inserción equitativa de las mujeres en la prevención del delito y en los cuerpos de seguridad del estado. En el caso hipotético de un cuerpo de policía que contase sólo con hombres, al introducir un 50% de mujeres a esa plantilla, la "mordida" (en el caso de México) se reduciría en un 35% directamente. Si la plantilla del cuerpo fuese solo ocupada por mujeres, esa mordida bajaría en un 70%.

Estudios neurológicos basados en imágenes de escáner cerebral como los que presenta la neuróloga Brizandine⁴⁴, revelan que la mujer tiene mayor capacidad de observación y que es más precisa concentrándose en detalles. También explica que las mujeres tienen mayor número de las llamadas neuronas espejo que son las que posibilitan la empatía entre las personas. Esta mayor capacidad hace que las mujeres puedan comprender de una manera más precisa a quienes las rodean y puedan ser de muchísima importancia en la detección y prevención de posibles riesgos. Al tener una capacidad más desarrollada para el empatía en sus circuitos neuronales, las mujeres son mejores conciliadoras que los hombres. Además, están menos contaminadas de ese peligroso prototipo de hombre duro y agresivo que históricamente se ha asociado de forma equivocada a la figura del policía.

Ya está demostrado que los sistemas de represión con un modelo de policía frío, violento y alejado del ciudadano no consiguen los resultados esperados puesto que el 80% de la información necesaria para esclarecer un delito, proviene de la propia ciudadanía. Si la sociedad percibe al policía como distante o no confía en él porque entiende que forma parte de un cuerpo corrupto, no le transmitirá esa información tan valiosa. El policía "rambo" se pierde ese 80% de información necesaria mientras que una mujer policía con mayor empatía tendrá mayor facilidad para detectarla y recogerla. Este espíritu es el que ha guiado a la policía norteamericana a empezar a aplicar políticas de *community policing* con técnicas de acercamiento al ciudadano, de inserción de inmigrantes en el cuerpo, etc., tras detectar el fracaso de su modelo anterior.

Se trata de crear un modelo de seguridad humano-céntrico que conozca los problemas y los riesgos de la sociedad, frente a un modelo obsoleto de seguridad estado-céntrico y distante.

2. Los Mayores, una institución con afecto

Los mayores son uno de los colectivos, junto con las mujeres, con mayor predisposición para dar afecto. En EE.UU. actualmente ya hay activados programas locales que cuentan con la colaboración de 200.000 personas mayores que se ofrecen para acompañar a niños y adolescentes.

Este espíritu recoge las ideas de Putnam cuando hablaba de la necesidad de crear instituciones locales con afecto:

*"el ingrediente clave para generar capital social está en educar a líderes de la comunidad y en crear administraciones con afecto. Es necesario potenciar los lazos intergeneracionales para compensar el déficit de capital humano y social de estos tiempos."*⁴⁵

⁴³ Entrevista a Manuel Ballbé. Es el momento de combatir la inseguridad.

⁴⁴ Brizandine, L. El cerebro femenino. RBA, 2007.

⁴⁵ Putnam, R., Feldstein, L. Better Together: Restoring the American Community. Simon & Schuster, 2005.



Se trata de métodos eficaces y muy económicos que repercuten en la salud emocional de las personas y, a medio y largo plazo, en la seguridad pública de la sociedad. Los gobiernos locales no deben perder la ocasión de contar con este “ejército” de personas dispuestas a colaborar con afecto para el bien de la comunidad.

3. Voluntariado como fórmula para la seguridad

El espíritu de voluntariado es la semilla sobre la que se basa el activismo de la comunidad. Obama es un ejemplo de la capacidad de alcanzar logros como la prohibición del amianto a través de movimientos que trabajan para la protección de la comunidad sin esperar una remuneración porque sus intereses van más allá del efecto inmediato de una contraprestación, y persiguen alcanzar metas que sirvan al conjunto de la sociedad.

Varios criminólogos defienden que el crimen es el resultado del fracaso de la comunidad, Braithwaite, el ... afirma que:

“La comunidad se recuperará a través de la implicación entre familias, colegios, redes comunitarias, polideportivos y servicios públicos que defiendan a la sociedad frente a las drogas, el abuso sexual o el maltrato.”⁴⁶

Brasil tiene en los juegos Olímpicos de Barcelona de 1992 un buen ejemplo de la cantidad de actividades que la ciudad puede preparar gracias a la colaboración indispensable de los voluntarios que se ofrecieron para preparar un evento histórico para su ciudad. Un gobierno local que sepa implicar a los individuos en labores de voluntariado conseguirá una ciudadanía cohesionada y con un fuerte sentimiento identitario con su municipio, ciudad, región, país.

El voluntariado supone una opción entre la policía pública de proximidad y la policía privada y, además de resultar más económica, también es más eficaz y proyecta un tipo de valores más cívicos y cooperativos.

VIII. REFLEXIONES FINALES

Como se expone en este informe, la bajada de la criminalidad ha estado ligada a muchos factores, principalmente a las nuevas políticas de prevención guiadas por este concepto de seguridad humana con instituciones afectuosas y con una comunidad activa que vele por detectar todos aquellos riesgos que pueden poner en peligro la vida y la salud de las personas.

Algunos de los logros de estas comunidades activas han sido las regulaciones para la prevención como la obligatoriedad de llevar casco en las motocicletas o en los trabajos en obras, que han evitado muchas lesiones craneales que se podrían haber traducido en criminalidad violenta, o, la prohibición de la gasolina con plomo, que ha evitado que millones de personas en el mundo estén expuestas a niveles de contaminación elevados, que se traducen en fracaso escolar, desórdenes en la conducta y en comportamientos violentos en los chicos.

Ante esta realidad, los Gobiernos Locales, que son los que están en contacto directo con los ciudadanos deben aprovechar esta ventaja competitiva frente al poder estatal para canalizar políticas de prevención innovadoras como la rehabilitación nutricional que, además de resultar mucho más económicas que los sistemas represivos y penitenciarios, son también más efectivas.

Como advirtió la profesora Mary Parker Follett en *The Giving of Orders* ya en 1926,

“todos los sistemas de gestión y management pueden diferenciarse entre dos preposiciones: gobernar “con” o gobernar “sobre”

Los Gobiernos Locales pueden optar entre gobernar con los ciudadanos o sobre los ciudadanos, gobernar con la policía o sobre la policía. De su elección dependerá el grado de legitimidad de sus decisiones y el grado de reconocimiento que reciban por parte de los ciudadanos. En definitiva, se trata de optar por un modelo de seguridad con más humanidad.

⁴⁶ Braithwaite, J. Youth Development Circles. Oxford Review Education, 2001.



PLATFORMA

La voix européenne des Autorités **Locales**
et **Régionales** pour le développement

www.platforma-dev.eu

Secrétariat assuré par le CCRE

Square de Meeûs, 1

B-1000 Bruxelles

Tél : +32 2 265 09 30



Avec le soutien financier de la Commission européenne

La Commission n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait
des informations qui sont contenues dans cette publication