

¿Hacia “*Citta Sicure*”? Acción política y conflicto institucional en las políticas de seguridad y prevención contemporáneas en Italia*

Rossella Selmini¹
Universita di Macerata

Introducción

En muchos países occidentales, uno de los fenómenos más prominentes de las últimas décadas, en el campo de las políticas de control del delito, es el desarrollo de políticas y programas, discursos y lenguajes que comparten un intento común por distinguir nuevos enfoques sobre la inseguridad y la prevención del delito. Este fenómeno, que ha sido ampliamente descrito en términos de “la necesidad de un cambio de recursos y enfoque hacia la prevención del delito, en lugar de formas reactivas y coercitivas de vigilancia y justicia penal” (Stenson and Edwards, 2004: 209), ha generado también un crecimiento del corpus de literatura en las ciencias sociales y ha comenzado a ser analizado en una perspectiva criminológica comparada (Hebberecht and Sack, 1997; Hughes, 1998). Aquí también podemos en-

contrar un análisis en desarrollo de las características comunes de este giro hacia la prevención del delito de las cuales, las más importantes y extendidas son probablemente el foco en el nivel local y en la responsabilidad de nuevos actores (Robert, 1991; Hughes and Edwards, 2002).

El hecho de que estos cambios hayan ocurrido con algunas características en común, al menos en apariencia, en las últimas décadas en gran cantidad de democracias occidentales plantea cuestiones de interés para abordar en una perspectiva comparativa dinámica, con el propósito de distinguir cómo las ideas, los conceptos, las prácticas y las políticas se desplazan por diferentes contextos y cómo son adoptadas –o no– en diferentes lugares o épocas. Los procesos de adopción implican también procesos de adap-

*Publicado originalmente en inglés en *Theoretical Criminology*, Vol. 9, N3, 2005, 307-324.

¹ Traducción de Gabriela Irrazabal (Universidad de Buenos Aires).

tación, es decir, el contexto local interpreta los objetos de esos flujos y los re-configura teniendo en cuenta sus propias necesidades e intereses. Este proceso de adaptación está directamente relacionado con la convergencia de muchos factores estructurales y culturales y, comenzando por algunos aspectos y problemas comunes, también da lugar a las diferencias locales en el desarrollo de nuevas formas de gobernar la seguridad local (Hughes and Edwards, 2004; Newburn and Sparks, 2004).

Este artículo explora algunos de estos factores en el campo de la seguridad local y las políticas de prevención del delito desarrolladas en Italia durante la última década. Como

hipótesis inicial se puede mencionar que lo que ha sido más influyente, en este campo, está relacionado principalmente con la dimensión institucional y los roles de los actores políticos “intencionados”. A lo largo del artículo, se trabajarán cuatro aspectos específicos: (1) el origen, características y definiciones del gobierno de la seguridad local; (2) el conflicto institucional que está en el origen de estas políticas y que está actualmente presente en su implementación; (3) el contenido de los proyectos de seguridad local; y finalmente (4) el carácter de la participación de las asociaciones y las comunidades en las estrategias locales de seguridad.

1. De la seguridad pública al gobierno de la seguridad

La expresión “*pubblica sicurezza*” (seguridad pública) ha sido utilizada, por algún tiempo, en el contexto italiano para definir – en el marco normativo, en el debate público y en el “sentido común nacional”– una condición de orden y vida pacífica, cuyo mantenimiento es considerado una responsabilidad principal del gobierno nacional (Ministerio del Interior) y del aparato de justicia penal. Desde principio de la década de 1990,² el cambio de una idea –y una práctica– de seguridad, basada principalmente en la reacción y en formas represivas de vigilancia, hacia un abordaje que se centra en la prevención del delito y la seguridad social socavó la definición de “*pubblica sicurezza*”. Tanto los criminólogos como los políticos (especialmente aquellos pertenecientes a la coalición de centro-izquierda) enfatizaron su

obsolescencia y su incapacidad para comprender los aspectos cambiantes y multifactoriales del crimen y, sobre todo, para responder a las crecientes demandas de seguridad de los ciudadanos.

Consecuentemente, comenzó la búsqueda de una nueva forma de definir “seguridad” en un modo más comprensivo, que fuera capaz de abarcar no solamente la protección del público frente algunos crímenes, sino también el fortalecimiento positivo de las percepciones públicas de la seguridad. El foco en lo local se destaca como segundo elemento clave de esta nueva concepción. La seguridad es actualmente considerada como una condición que, aunque influenciada por fenómenos globales, muestra sus efectos en un área definida –la ciudad o el vecindario– y que puede ser mejor dirigida a

² En cuanto a la temporalidad esta es posterior en otros países europeos. El atraso, que debería ser muy interesante para analizar desde la perspectiva de los

“viajes culturales”, está relacionado con el contexto socio-político y cultural italiano (Ver Selmini, 1999).

través de formas locales de gobierno. En el contexto italiano, este carácter "local" está principalmente relacionado con la dimensión institucional y significa, en primer lugar, que aquellos que, en el nivel local, son responsables por la seguridad de los ciudadanos son los representantes de los gobiernos locales³, principalmente los alcaldes que son directamente elegidos por los ciudadanos.

Tres temas relacionados emergen del cambio de "*pubblica sicurezza*" al gobierno local de la seguridad. Primero, un tema central en el desarrollo de esta nueva forma de interpretar la seguridad es la emergencia del conflicto institucional sobre el reconocimiento de nuevas tareas y responsabilidades de los gobiernos locales. Este cambio, junto con la renovación, del concepto de políticas de seguridad hacia los gobiernos locales, no cubre el hecho de que, desde su comienzo la seguridad es un tema central en el conflicto institucional entre las regiones y las municipalidades por un lado y el estado central por el otro, en el marco de una lucha por la reforma federal de la estructura estatal. Segundo, la expresión "*pubblica sicurezza*" que desde mediados de la década de 1990 se utilizaba principalmente para calificar las funciones del orden público y la seguridad interior del estado en el lenguaje de la burocracia ministerial y sus documentos oficiales, fue remplazada por "políticas

de seguridad locales" en el discurso de las instituciones locales, en el debate público y también en el contexto "científico". Tercero, luego de la ampliación y la focalización en lo local, el siguiente tema asociado con la nueva concepción de las políticas de seguridad es su carácter de "integradoras". Las "políticas de seguridad integradas" son actualmente un eslogan expandido y exitoso en los discursos administrativos y políticos. Nuevamente, la intención es otorgar a las políticas de seguridad un significado más amplio, destacando cómo medidas diferentes pueden converger para garantizar no sólo la ausencia de amenazas sino también los intentos positivos para promover la inclusión social y un bienestar general mayor para los ciudadanos. Desde este punto de vista, lo que necesita ser integrado son las diversas medidas de las políticas locales entre sí y con las políticas nacionales. La palabra "integradas", especialmente en el discurso político, refiere a la idea de que las nuevas políticas de seguridad deberían poder atacar los síntomas del delito y sus causas, combinando medidas sociales y situacionales, es decir, la prevención del delito y la seguridad social con la disuasión y el control del delito.⁴

Hay muchas razones para este énfasis en el concepto de integración. En primer lugar, hay un reconocimiento de que el delito es

³ Hay tres niveles principales del gobierno local: las regiones, las provincias y las municipalidades. Los 20 gobiernos regionales —establecidos en 1970— han aumentado sus poderes y competencias, sin alcanzar autonomía completa del estado nacional. Además, este problema de la seguridad pública continúa siendo una prerrogativa del gobierno nacional. Sin embargo, las regiones han luchado por el establecimiento de sus competencias en las políticas de seguridad. Las municipalidades se han involucrado profundamente en este proceso de redistribución de responsabilidades a nivel local y representan el lugar

donde las políticas regionales pueden ser más efectivamente implementadas.

⁴ Una mezcla que, aunque exitosa en el discurso político y retórico, es sin embargo, la expresión de una paradoja y de una contradicción intrínseca de estas políticas, es decir, de hecho representan, al mismo tiempo, un abordaje más estructural y "actuarial" de los problemas del delito (van Swaaningen, 1998:145). Para un profundo análisis de esta intersección y superposición de estos dos abordajes, ver también Cartuyvels (1996).

un fenómeno complejo y cambiante. Los políticos locales fueron propensos a aceptar este supuesto, porque se ajustaba a su objetivo político principal: distinguir un nuevo rol para los cuerpos locales en materia de seguridad. Este campo ya no es dominio del estado soberano y sus agencias de justicia penal, los gobiernos locales pueden ofrecer

un rango más amplio de instrumentos para enfrentar el delito y los problemas de seguridad. Estos, en una palabra, pueden desarrollar un abordaje integrado. Pero, al mismo tiempo y de manera ambigua, la "integración" responde también a la necesidad de los gobiernos locales de encontrar una nueva forma de alianza con los poderes nacionales.

2. El conflicto político e institucional en torno al federalismo

Este relato nos cuenta cómo la experiencia italiana en las políticas de seguridad está fuertemente influenciada por el énfasis puesto, en primer lugar, en el rol de las autoridades locales y especialmente de las ciudades como los espacios preferidos para el intento de desarrollo de un modelo alternativo de orden social y, en segundo lugar, en las regiones como promotoras y coordinadoras de estas nuevas políticas. Esto, a su vez, generó una consiguiente lucha política, liderada por la coalición de centro-izquierda, por el reconocimiento del rol clave de los gobiernos locales en la implementación de nuevas tareas y responsabilidades en materia de seguridad.

El desarrollo de las políticas de seguridad local está, de hecho, en el centro de un conflicto institucional sobre el problema del federalismo o sobre la redistribución de competencias y responsabilidades entre los tres niveles diferentes de gobierno: el estado central, las administraciones regionales y la municipalidad, dentro de un sistema político y legal tradicionalmente basado en la centralización nacional. Lo que es central en el caso italiano es que la redistribución de competencias y responsabilidades es fuertemente demandada por nuevos actores (los gobiernos locales) que directamente piden tener un rol principal en las políticas criminales. Instituciones que nunca se han involucrado

en las estrategias de control del delito comienzan a luchar por el reconocimiento de nuevos campos de intervención. El estado central se opuso y resistió a esta tendencia por muchos años, al menos hasta el comienzo de esta década. Las cuestiones de seguridad, con su poderosa dimensión simbólica y su fuerte relación con los problemas de confianza y consentimiento de los ciudadanos, son vistas como el campo óptimo para la lucha política por una reforma administrativa y constitucional de todo el aparato estatal, a su vez alentadas por la inadecuación del estado "soberano" para dar respuesta a las demandas locales de seguridad. Esta inadecuación percibida es de carácter cultural, profesional y político. Es también una consecuencia de la tradicional debilidad del aparato del estado central italiano y de la cultura y organización de nuestras fuerzas policiales nacionales que han permanecido distantes de las demandas locales de seguridad y están mal equipadas para trabajar dentro del abordaje preventivo. Consecuentemente, durante los últimos años, los gobiernos nacionales han estado forzando a las instituciones locales a enfrentarse a una nueva configuración de la inseguridad urbana. Así, el proceso de redistribución de responsabilidades en el campo de la prevención y la seguridad ha sido promovido exclusivamente por los gobiernos locales⁵. Por

consiguiente, aquellas estrategias de responsabilidad, que en muchos países involucraron un proceso de redistribución de áreas y funciones promovidas por el estado central hacia el sector privado y la sociedad civil (Garland, 1996), en el contexto italiano asume características diferentes. En primer lugar, el Estado Soberano se resistió a esta responsabilización, segundo, una vez ocurrida ha involucrado ampliamente elementos de los cuerpos públicos, es decir, los cuerpos locales. Tercero, donde el sector privado y la sociedad civil han participado, fue a favor de los gobiernos locales.

Esta ausencia del estado nacional, al menos en el primer nivel del desarrollo de las políticas de seguridad, ha creado una situación realmente peculiar, en la cual los gobiernos regionales se están comportando –al menos, en parte– como lo hacen los gobiernos nacionales en “otro cualquier otro lu-

gar”. Estos actores han desarrollado los primeros programas de seguridad urbana, han diseminado conocimiento y técnicas y, finalmente, están apoyando a las municipalidades en la realización de los proyectos de seguridad a través del apoyo técnico y, sobre todo, económico. Además, siete gobiernos regionales, de un total de veinte, han promulgado leyes sobre prevención y seguridad. Confiando en el renovado concepto de “políticas de seguridad locales”, los gobiernos regionales han podido establecer su competencia de trabajo en este campo. Sin embargo, el cambio de “seguridad pública” a “seguridad local” no ha sido formalizado en una ley nacional. Esto ha provocado una situación de incertidumbre y ambigüedad y, sobre todo, muestra cómo la oscilación entre los dos conceptos depende de las dinámicas del conflicto institucional y de las relaciones políticas entre el centro y la periferia.

3. Las políticas de seguridad local y el pensamiento criminológico

Los objetivos de los políticos de izquierda locales encontraron, en los mismos años, el desarrollo de nuevas tendencias en el pensamiento criminológico italiano. Algunos académicos, pertenecientes a la llamada criminología crítica, comenzando por un enfoque en el reduccionismo y abolicionismo, intensificaron sus relaciones con aquellas redes criminológicas ya comprometidas en una nueva concepción y en un tipo de investigación del delito y el control más orientadas a las políticas, especialmente con el realismo de

izquierda británico (Ver Hughes, 2004). La introducción inicial a este abordaje criminológico apareció en Italia en 1986, gracias a un ensayo de Jock Young (1986), publicado en la revista *Dei delitti e delle pene*⁶. Comenzando por una explicación estructural marxista del delito combinado con una fuerte adhesión al paradigma de la reacción social, algunos criminólogos de *Dei delitti e delle pene* cambiaron su atención –no sin algunos conflictos internos⁷– hacia el intento de desarrollar un análisis más sofisticado y

⁵ Entre ellos, especialmente los Alcaldes y Presidentes Regionales pertenecientes a la coalición de Centro-Izquierda.

⁶ Cuyo nombre recuerda el famoso libro de Cesare Beccaria, usualmente traducido como *De los delitos y las penas*.

⁷ Ver los comentarios críticos de Tamar Pitch en el mismo número de la revista en la cual apareció el artículo de Young.

multifactorial sobre el delito propuesto por el realismo de izquierda británico sin evitar involucrarse en “qué hacer y qué se puede hacer”.

Comenzando por estas premisas, el encuentro entre los intereses de los políticos locales de izquierda en desarrollar políticas de prevención del delito y estos desarrollos académicos tuvieron lugar en Bologna en 1992, con el arribo de una revista llamada *Sicurezza e territorio* (Seguridad y territorio). La revista –fuertemente inspirada en los principios del realismo de izquierda– fue financiada por el Partido Democrático de Izquierda (Partito Democratico della Sinistra) y representó un intento de desarrollar una nueva cultura de la prevención y estrategias de control del delito. Además, fue importante su rol en la estimulación de los cuerpos públicos locales para que desarrollen sus estrategias y modernicen el conocimiento institucional sobre el fenómeno del delito. En unos pocos años, primero en Emilia-Romagna y rápidamente en todo el norte y centro de Italia, muchos gobiernos regionales y locales desarrollaron proyectos relativos a la prevención del delito y la seguridad comunitaria. El desarrollo de los proyectos locales de seguridad proveyeron a algunos criminólogos críticos –al menos hasta fines de la década de 1990– la oportunidad de aumentar su conocimiento sobre el fenómeno del delito, verificar algunos supuestos e hipótesis y desarrollar nuevas metodologías de investigación.

De hecho en esos años, mientras las ciudades se convirtieron, en lugares de innovación y experimentación, el mundo académico permaneció bastante distante de esta nueva tendencia criminológica. Este hecho está relacionado a la debilidad de la criminología crítica italiana en el mundo académico, en el cual ha ocupado siempre una posición secundaria respecto a la tradición clínico forense, a la debilidad de su trasfondo empírico y, más generalmente, al “retraso” de la investigación social sobre el delito dentro de la academia y el gobierno. En consecuencia, la mayoría de estos criminólogos no han podido ir más allá de una mera emulación y reproducción de los supuestos del realismo de izquierda británico ni tampoco desarrollar una concepción y un análisis más sofisticados del fenómeno del delito y las estrategias de control del delito. Además, algunos investigadores pertenecientes a la misma escuela de pensamiento criminológico, luego de un período de interés inicial, rápidamente se negaron a cualquier forma de participación directa en los proyectos locales sobre el delito y volvieron a los que consideraban un abordaje “genuinamente” radical (Pitch, 2001). Quizás, el análisis más interesante del fenómeno del delito y sus estrategias de prevención vinieron, de hecho, del trabajo de los sociólogos y científicos sociales que han tratado de desarrollar nuevas metodologías de investigación y evaluación y nuevos marcos teóricos para las políticas y el análisis del delito (Melossi, 2002; Chiesi, 2004).

4. “El modo italiano” de gobernar la seguridad a nivel local

Los primeros programas de seguridad y prevención del delito aparecieron en Italia en el contexto de este marco intelectual.⁸ Esta nueva infraestructura de la prevención del crimen está articulada con muchos proyectos municipales, generalmente coordinados por los gobiernos regionales que, en algunos casos, otorgan apoyo financiero y técnico. Desde el punto de vista del contenido de estas políticas de seguridad, parece emerger un modelo mixto de prevención del delito (Martin y Selmini, 2000). Esto significa que los proyectos locales sobre seguridad son el resultado de una combinación de medidas sociales (servicios para la gente joven, para inmigrantes, etc.) con nuevas medidas de seguridad social (apoyo a víctimas, movilización comunitaria, etc.) y también con una nueva forma de controlar los comportamientos a través de instrumentos administrativos, implementados por las administraciones locales, que involucran medidas basadas principalmente en la vigilancia, el control administrativo y el diseño espacial con objetivos defensivos.⁹

Las medidas situacionales de prevención del delito, que fueron una verdadera novedad, han sido adoptadas con entusiasmo en

muchas ciudades y, en algunos casos, actualmente prevalecen sobre las medidas de prevención. Teniendo en cuenta que los cuerpos locales no tienen competencia en la aplicación de las leyes penales y en la represión del delito, aunque intentaron agrandar su esfera de intervención más allá de un mero enfoque asistencial, las municipalidades buscaron nuevos instrumentos de control de las personas y del comportamiento. Estos instrumentos se han encontrado en la intensificación de la vigilancia, a través de la policía municipal, en el uso de ordenanzas administrativas y en el diseño espacial. Las ordenanzas administrativas (“*ordinenze sindacali*”) no están enraizadas en los poderes de la ley penal sino en el de leyes administrativas. Son prerrogativas de los alcaldes, quienes por razones relacionadas con la higiene pública u otros riesgos generales para el bienestar de los ciudadanos tienen el poder de elaborarlas para enfrentar emergencias y tener bajo control las actividades tanto en el espacio público como privado. Por medio de estas ordenanzas administrativas hemos experimentado intervenciones sustanciales de la policía local, en especial contra la prostitución callejera, el desorden, las

⁸ El primer y más influyente de estos es el programa llamado “*Città sicure*” —el cual otorga el título a este artículo— establecido por el Gobierno regional de Emilia-Romagna en 1994 y que es actualmente un departamento establecido de este gobierno.

⁹ Estas características son un ejemplo más de la circulación de prácticas que es parte de proceso de movilidad en el campo de la justicia penal. Originalmente, de hecho, los conceptos y prácticas de la prevención social y situacional llegaron a través de las anteriormente mencionadas relaciones académicas con el Realismo de Izquierda Británico y con algunos sociólogos franceses. Un rol importante en

este proceso de transferencia de políticas fue el de una red de ciudades, el Foro Europeo para la Seguridad Urbana. La relación de los gobiernos locales italianos con esta asociación presionó las conexiones con el mundo franco — parlante y otros países continentales, balanceando parcialmente las características anglo-americanas originales y dio a los proyectos italianos que esta característica “mixtura” que estamos discutiendo. “*Città sicure*” y la sección italiana del foro (“*Forum Italiano per la sicurezza urbana*”) fueron los actores principales en este proceso de importación de políticas y su consecuente difusión en el resto del país.

insubordinaciones y los problemas relacionados con inmigrantes indocumentados.

Esta combinación de medidas ha permitido a las autoridades locales desarrollar el ya mencionado “abordaje integrado”. Esto significa que, en algunos casos, han tratado de equilibrar la inclusión y la exclusión social, combinando intervenciones en las causas del delito con el manejo de algunos de los efectos del delito mismo. Sin embargo, aunque la referencia a las “políticas integradas de seguridad local” es un exitoso slogan de campaña, no significa que la “integración” pueda realmente permitir a los gobiernos locales equilibrar la inclusión y la exclusión. De hecho, el tipo de medidas sociales que pueden implantar se mantiene en el nivel de una “filosofía de protección”. La prevención social no puede derrotar las profundas raíces de aquellos problemas delictivos que se expresan a nivel local. La intervención en las causas estructurales del delito, de hecho, necesita una extensión de las competencias locales en el campo de la inmigración, el mercado laboral y el bienestar general, que todavía son competencia del gobierno nacional.

En consecuencia, la idea principal de que a través de los gobiernos locales, la prevención social se esparciría y se convertiría en el núcleo de un nuevo modelo de políticas de seguridad, ha sido parcialmente negada. Enfrentando estos límites, la “prevención

social” asume un significado diferente, cambiando en términos de contenido. Se está convirtiendo en una especie de forma humanitaria de controlar y liberar los problemas sociales y delictivos pero sin ninguna intención de producir cambios sociales más radicales.

Estos proyectos de seguridad como “*Citta sicure*” (y el proyecto criminológico que los respalda) están basados en el intento de promover una idea de seguridad como “bien público” que se redistribuye a todos los ciudadanos, especialmente a los más vulnerables. Estos proyectos involucran intentos de incluir la lógica y la racionalidad del estado de bienestar “dentro” de los programas de seguridad. Sin embargo, están encontrando problemas en seguir comprometidos a su racionalidad socio-inclusiva y, al mismo tiempo, ser “efectivos” sin ser simplemente pragmáticos y tecnocráticos. El riesgo en Emilia-Romagna, y más ampliamente en Italia, es que la “nueva” prevención está simplemente proveyendo una contribución al establecimiento de una nueva y más fuerte infraestructura del delito, en la cual la criminología administrativa de los gobiernos locales (incapaces de desarrollar una manera autónoma de afectar los problemas del delito comenzando por una racionalidad inclusiva) simplemente opera junto con los instrumentos tradicionales del sistema judicial penal.

5. El enfoque “multi-agencial” contemporáneo:

“*protocolli/contratti de sicurezza*” y “*accordi di programmi*”

Hughes y Edwards (2004) han señalado que la idea de asociación es un componente básico de las nuevas estrategias de prevención del delito en Europa. Sin embargo, una vez más, el contexto local reforma y redefine la idea de asociación según sus necesida-

des e intereses y el de los actores involucrados. El desarrollo de las políticas de seguridad en Italia es un proceso ligado a un contexto político e histórico específico en el cual el intento de los gobiernos locales por encontrar su lugar en las estrategias de con-

trol del delito y fortalecer su capacidad de solucionar los problemas delictivos, compitiendo con el gobierno nacional, tiene un rol central. Sin embargo, casi hasta el fin de la década, el estado central se resistió y se opuso a esta tendencia, ignorando continuamente los esfuerzos de los gobiernos locales por tener un rol activo en este campo y reafirmando su exclusiva competencia en las estrategias de control del delito. Como consecuencia, el rango total de políticas locales a través de un número creciente de ciudades y regiones se ha ido desarrollando sin ningún tipo de formalización o conocimiento legal de su legitimidad y además sin apoyo económico y de recursos aportados por el gobierno central.

Entre finales de la década de 1990 y principios del nuevo siglo, la difusión e intensificación de proyectos locales alcanzó su apogeo y el fenómeno no pudo ser evitado por el estado central. Por un lado, el estado central se dio cuenta de lo inevitable de este fenómeno y adquirió un nuevo conocimiento sobre la utilidad de los gobiernos locales. Por otro, los gobiernos locales estaban en búsqueda de una legitimación simbólica de su rol y un apoyo sustancial de las agencias nacionales en algunas actividades de control del delito, por ejemplo, la información sobre la tasa de delitos y la coordinación de la vigilancia.

El sitio para el encuentro de estos diferentes intereses apareció en una estrategia de contractualización, una forma ya dispersa en otros campos de la política pública y expresada en un programa de actividad conjunta

para la cooperación, llamado "*protocollo*" o "*contratto di sicurezza*"¹⁰. La estrategia de contractualización es considerada como la forma más adecuada para regular la cooperación debido a su flexibilidad: el gobierno nacional y los gobiernos locales acordaron algunas actividades para ser desarrolladas en conjunto, o en otras actividades a desarrollar separadamente pero en forma coordinada, sin limitarse entre ellos por los límites de la ley. En una situación en que el gobierno nacional y los gobiernos locales están redefiniendo su rol en el campo de las estrategias de control del delito, la estrategia de contractualización parece estar asociada a una regulación de las diferentes responsabilidades.

El primer protocolo fue promulgado en Modena, una ciudad de Emilia Romagna, en Febrero de 1998. A finales de 2004, más de 200 ciudades en todo el país habían firmado algún acuerdo formal con las prefecturas (nombre de la institución local del gobierno central). La mayoría de estos acuerdos comenzaron con una definición de la seguridad, donde se aclara que el gobierno nacional tiene responsabilidad en la represión del delito y el orden público, mientras que los gobiernos locales son responsables por el mantenimiento de una vida urbana tranquila y pacífica. El concepto de seguridad está dividido en dos niveles diferentes: 1- el control y represión local —responsabilidad que le corresponde a las agencias nacionales— y 2- la seguridad local y la promoción del bienestar de los ciudadanos, responsabilidad que es principalmente atribuida a los gobiernos

¹⁰ El uso de dos términos no implica una diferencia sustancial entre ellos. El término "*contratti di sicurezza*" es claramente cercano a la experiencia francesa de los "*contracts de sécurité*" (de Maillard,

en este número) y modifica el intento de dar, simbólicamente, a estos acuerdos una manera más vinculante a pesar del hecho de que actualmente no vinculan los dos suscriptores.

locales. Esto no significa que en algunos casos los gobiernos locales puedan hacer contribuciones a las estrategias del control del delito directamente bajo la autoridad del prefecto (el representante local del Ministerio del Interior) o indirectamente: por ejemplo, el fortalecimiento del rol de la policía municipal en el control del mal comportamiento de los ciudadanos, el desorden y el tránsito, aliviando la presión de las fuerzas policiales nacionales y permitiéndoles dedicarse a sus obligaciones tradicionales de control y represión del delito. Los protocolos se centran principalmente en el manejo de algunas actividades: el control y vigilancia del espacio público y, consecuentemente, un acuerdo sobre la coordinación de la policía nacional y local para el cumplimiento de sus deberes tradicionales de control. Esta coordinación tiene el objetivo principal de establecer los límites tradicionales entre el control de las actividades de las fuerzas policiales nacionales y los deberes sociales y administrativos de las locales. Los protocolos están expandidos en el norte y centro del país pero hay también un cierto número de acuerdos con el mismo nombre firmados por alcaldes y prefectos en el sur. Con pocas excepciones, sin embargo, en los ejemplos del sur el concepto de seguridad local cambia considerablemente y la “vieja” idea de seguridad pública parece re-emergir. Los factores que provocan este cambio son el tipo de fenómeno a tener en consideración, es decir, el delito organizado y la “mafia” así como la necesidad de fortalecer el control y la represión del delito.

Los protocolos se encuentran ambiguamente tanto con los requisitos de colaboración y la necesidad de reestablecer las responsabilidades y deberes entre el nivel central y el local, mientras reafirman la hegemonía del primero en los asuntos relacionados con

el delito y relegan a las policías municipales o de las ciudades a un rol auxiliar. La idea de integración, una vez transferida a los contratos locales y los protocolos, en lugar de compartir la concepción de seguridad local es frecuentemente re-definida por la dinámica del conflicto institucional y da lugar a una bifurcación entre lo “local” y lo “central”. Es necesario mencionar una última característica de esta asociación: lo que está emergiendo es un modelo muy limitado de asociación, profundamente influenciado por las dinámicas políticas e institucionales y en el cual no hay rol para otros actores (sociedad civil, poder judicial, etc.) como en el caso de otras experiencias europeas. Además el contenido de estos acuerdos, limitado a unas pocas actividades, muestra claramente la dificultad de agrandar esta cooperación.

Una segunda forma de regular la cooperación institucional es a través de lo comúnmente llamado “*accordi di programmi*”. Estos difieren de los protocolos principalmente porque el gobierno local involucrado es la administración regional y el nivel nacional es representado por el Ministerio del Interior, más precisamente el departamento de coordinación de las fuerzas policiales. Estos acuerdos representan un instrumento administrativo para gobernar asociaciones y problemas delictivos a un nivel macro y son firmados por el ministro del interior y los presidentes de las regiones. La cooperación está limitada a actividades específicas, en la mayoría de los casos regulan 1- el manejo conjunto del control formal y la vigilancia entre la policía nacional, los carabinieri y la policía local; 2- el entrenamiento profesional conjunto de las tres fuerzas policiales y 3- la institución de un centro regional para la recolección de datos sobre delitos, malas conductas y desorden. Otros acuerdos también regulan el nivel y presencia de la policía na-

cional en el área regional involucrada. Este enfoque en las fuerzas policiales y su apoyo (a través de nuevas tecnologías y entrenamiento profesional) parece atenuar el con-

flicto entre las “competencias” y “responsabilidades”, como en el caso de los protocolos municipales.

6. Las características de la movilización comunitaria

Hasta principios de la década de 1990 la palabra “comunidad” era inusual en los discursos y en las prácticas de control del delito en Italia. A su vez, el sistema de justicia criminal italiano estaba mal equipado y culturalmente distanciado de la idea de una participación de la comunidad en las estrategias de control del delito. Por un largo período el estado concibió a esta relación como una mera imposición gubernamental sobre los sujetos. Mientras tanto, la misma sociedad civil mantuvo bastante bajas sus expectativas hacia el estado y sus instituciones y limitó fuertemente su capacidad de reacción y movilización cívica. (La Spina, 1993: 8).

En este clima, en el cual la debilidad estructural y la ineficiencia del aparato estatal se encontraron con una cultura de bajas expectativas y bajo activismo en el sociedad civil, el rol de los ciudadanos en el proceso de elaboración de políticas ha sido denegado por un largo período de tiempo y los partidos políticos han asumido el rol de intermediarios entre el estado y la sociedad civil. No sólo han reinterpretado las demandas sociales y las expectativas hacia las institu-

ciones estatales, sino que también han sido promotores de una identidad colectiva en la sociedad civil, ofreciendo símbolos que sirven para dar identidad a los miembros de una comunidad y a comunicarse entre ellos (Della Porta and Addretta, 2000). La acción colectiva y la movilización de los ciudadanos fueron por un largo período encauzados por el sistema político¹¹ y esta participación a través de los partidos ha tenido una función “socializadora”, ayudando compartir reglas y a la prevención de conflictos.

Al principio de la década de 1990, sin embargo, la crisis de todo el sistema político italiano, luego de los eventos de Tangentopoli¹², junto con el debate sobre la participación ciudadana en la vida política y social alcanzó su punto máximo. Estos eventos dieron lugar a una amplia crisis de confianza institucional, a la emergencia del “localismo” (frecuentemente relacionado con conflictos culturales y raciales) y a la búsqueda de nuevas identidades colectivas y nuevas formas de ciudadanía para aquellos grupos una vez representados por los partidos políticos e involucrados en la vida social y polí-

¹¹ Según Pavarini (1994) este rol de los partidos políticos también fue importante en mantener bajos tanto la preocupación por el delito como las demandas de seguridad, encauzando todo sentimiento de miedo existente en demandas de cambio social y participación política.

¹² “Tangentopoli” es el nombre dado al amplio sistema de corrupción política “descubierto” a principios de la década de 1990 en toda Italia. La reacción a estos eventos trajo el colapso de algunos de los más importantes partidos políticos italianos (sobre todo el Partido Socialista y los Demócratas Cristianos) y el encarcelamiento de muchos líderes políticos y empresarios italianos.

tica. Como señala Diani (1999: 7) en ese período la definición de identidades colectivas, junto con la expansión de los conflictos alrededor de conceptos básicos como la ciudadanía y los derechos relacionados con ella apareció como un problema central. Como consecuencia de estos procesos, surgieron nuevas formas de movilización colectiva espontánea, en muchos casos relacionadas a la percepción de una amenaza proveniente del delito y el desorden.

La movilización comunitaria expresada por "*comitati di cittadini*" (comités de ciudadanos) —es decir, grupos de vecinos que adquieren visibilidad y se organizan contra el delito u otros problemas locales— han aparecido especialmente en las áreas del norte de Italia que atravesaban profundos cambios en términos de renovación urbana y desarrollo socioeconómico. Las ciudades del interior, los antiguos barrios de clase obrera de los pueblos industriales del norte y los nuevos suburbios de clase media son las áreas en las cuales este tipo de reacción contra el delito parece emerger más frecuentemente. Los rápidos y profundos cambios en la estructura económica y social de algunas ciudades y distritos están asociadas con la des-industrialización de esas mismas áreas, la crisis de la ética del trabajo y del trabajo como un medio de promoción de progreso social y dignidad personal, la desaparición de las tradicionales redes sociales urbanas —con frecuencia relacionadas a la participación política— y la consecuente fragmentación de las identidades sociales (Belluati, 1998: 9). Todo esto crea un contexto en el cual tienden a emerger nuevas imágenes del desorden, frecuentemente relacionadas con la presencia de inmigrantes del norte de África y Europa del Este, que son considerados responsables de una nueva decadencia de la ciudad y percibidos como seres opuestos

a los valores e ideales de la antigua clase obrera. Entonces lo que está claramente emergiendo es la cuestión de las "reglas", las reglas cívicas. De hecho, en el centro del problema no parece ser una simple amenaza a la propiedad o a la seguridad personal, sino un sentimiento generalizado de riesgo para toda la sociedad, para una idea de "orden" bien establecida.

Estas características de la participación comunitaria en los temas de la prevención del delito en Italia durante la década de 1990 indican que es más un intento de redefinir las identidades sociales y las formas de ciudadanía que una mera protección ante la amenaza percibida por el delito y la victimización. Estas mismas características nos llevan a contextualizar la participación comunitaria italiana en la prevención del delito en términos de aquellos abordajes que ven el desarrollo del "gobierno comunitario" como un intento de formular un nuevo modelo de participación democrática en las democracias occidentales (Hughes and Edwards, 2002: 4). Particularmente en zonas tradicionales de clase obrera, las organizaciones comunitarias en lucha contra el delito generalmente pertenecen al campo político y cultural de la izquierda, frecuentemente, los comités son liderados por trabajadores jubilados, antiguos sindicalistas y otras personas familiarizadas con la participación social y política y parecen privilegiar el discurso de derechos y justicia social antes que la desprotección y la victimización (Della Porta, 1996; Selmini, 1997; Allasino et al., 2003). En estas experiencias, la movilización y reacción de los ciudadanos no asume las características de una defensa privada y una responsabilidad directa de la comunidad en el control del delito y la vigilancia, como ocurrió en otros lugares, principalmente en las conocidas experiencias anglo-americanas del Plan

de Vigilancia Vecinal (*Neighbourhood Watch Schemes*). En la mayoría de los casos (y también durante períodos de conflicto entre los miembros de los comités, grupos de inmigrantes, policía e instituciones locales) las organizaciones comunitarias se involucraron en actividades de prevención del delito basadas principalmente en la regeneración de los espacios urbanos, la mediación de conflictos, la revitalización de los vecindarios por medio de iniciativas sociales y culturales, en las cuales las actividades de control, vigilancia y denuncia de delitos fueron menos importantes.

Las formas adoptadas por la prevención comunitaria del delito en algunas localidades de Italia, también fueron apoyadas por la respuesta de las instituciones locales y

las estrategias que desarrollaron para reaccionar frente la ansiedad comunitaria. En la mayoría de los casos, las regiones y municipalidades han tratado de integrar la movilización comunitaria dentro del marco institucional, dando visibilidad a los comités en el proyecto de seguridad local y participación en el campo de la regeneración social de los vecindarios. Muchas formas nuevas de participación colectiva fueron apoyadas por las administraciones locales y surgieron nuevas oportunidades para los grupos involucrados (Allasino *et al.*, 2000). En estos casos, la crisis abierta por la reacción comunitaria se convirtió en una oportunidad y un factor de cambio positivo para todos los actores involucrados.¹³

7. Algunas conclusiones

En conclusión, me gustaría hacer un repaso por los cuatro temas que han estructurado este artículo. El primero hace referencia al rol central del conflicto institucional entre los diferentes niveles del gobierno y la lucha de las autoridades locales por adquirir nuevas competencias y responsabilidades para tener mayor influencia en la forma y estilo de las políticas desarrolladas durante la última década. Desde este punto de vista, el contexto italiano muestra claramente cómo las políticas y prácticas del control del delito contemporáneas son el epicentro de un

ambiguo proceso de redistribución de responsabilidades dentro del estado soberano, los centros locales de poder y la sociedad civil. Este proceso está profundamente relacionado con la crisis del estado nación y su tradicional forma de gobierno y la búsqueda de un nuevo rol y de legitimidad para los poderes regionales y municipales. Segundo, he señalado cómo el modelo de las estrategias de prevención del delito surgido 10 años después de la primera implementación de los proyectos de seguridad a nivel local es un modelo mixto, en el cual las medidas socia-

¹³ Si esto continúa siendo el modelo predominante de participación comunitaria en las estrategias locales de prevención del delito, estamos ahora sin embargo siendo testigos de la emergencia, aunque limitada a algunos pocos casos, de un diferente abordaje, basado en el apoyo municipal a grupos de ciudadanos organizados cuyas actividades se focalizan en el

“control” de áreas urbanas específicas. Un ejemplo de esto es ofrecido por la constitución del llamado “*assistenti civici*” (asistente cívico), un proyecto de participación comunitaria en Bologna que representa una directa emulación de la experiencia británica de los *Street Wardens* (Guardianes de la Calle), (Ver Nobili, 2004).

les y situacionales están combinadas de forma más o menos balanceada. He afirmado que este modelo es también el resultado de la influencia contemporánea de las experiencias británicas y francesas. Podemos seleccionar algunas razones de por qué la naturaleza específica del contexto italiano estaba lista para aceptar estas influencias externas. Los abordajes sociales y situacionales se encontraron con las necesidades e intereses de los políticos locales en formas diferentes. Esto no es fundamentalmente distinto de lo que ocurrió y ocurre en otras partes del mundo (Hughes, 1998). El éxito de la prevención situacional del delito reside en su capacidad para ofrecer respuestas políticas rápidas y pragmáticas para manejar el delito y los problemas de desorden a aquellos que son responsables del gobierno de la vida cotidiana de la ciudad. Lo que es interesante, es el hecho de que en Italia este abordaje de prevención del delito ha sido aceptado con entusiasmo sin ninguna difusión del tipo de conocimiento criminológico del cual depende, es decir, oportunidades y actividades teóricas de rutina, salvo el interés reciente de algunos académicos destacados en el desarrollo de estas teorías (Barbagli, 1995; Savona, 2004). El abordaje de la prevención social, por el contrario, tiene una sólida tradición en el pensamiento académico y en las prácticas institucionales en Italia; sin embargo, hemos destacado cómo la prevención social una vez integrada a los proyectos de seguridad locales está en riesgo de perder su tradicional importancia. Más precisamente, las medidas de prevención social adoptadas en los proyectos de seguridad locales muestran claramente un cambio desde el objetivo de intervenir radicalmente en las causas del delito a través de reformas sociales a simplemente ofrecer soluciones "humanitarias" en el "corto plazo"

para algunos grupos marginales Tercero, me gustaría ir hacia los factores que pueden explicar las características mixtas del modelo de prevención del delito y que están relacionados con la cultura criminológica italiana. La ausencia de una comunidad criminológica bien establecida y la prevalencia, hasta hace unos pocos años, de un "obsoleto" abordaje clínico y forense de la criminología, junto con las dificultades de los criminólogos críticos para desarrollar paradigmas y categorías alternativas acerca de la seguridad, dio como resultado una fuerte influencia de los pensamientos e ideas sobre seguridad y prevención desarrolladas en otros países. Finalmente, han sido señaladas las aparentes "peculiaridades" de la participación comunitaria en las estrategias de prevención en Italia (y especialmente en el norte) en comparación con las tendencias anglosajonas. Las particularidades son explicables contextualmente por las siguientes razones: primero, en términos de la relación histórica establecida entre el estado, la sociedad civil y el sistema político, recordando, sin embargo, las diferencias existentes entre las distintas áreas del país; segundo, la pérdida de hegemonía de algunos grupos sociales y la subsiguiente fragmentación de las identidades derivadas de la crisis de la clase obrera en Italia y de los partidos políticos en los últimos 15 años. Finalmente, también he tratado de explicar cómo este clima político, social y cultural afectó tanto a la comunidad como a la movilización y las prácticas institucionales de participación de los ciudadanos, aunque sin evitar el desarrollo de un abordaje de la comunidad basado principalmente en la defensa, la vigilancia y la victimización. Con esta cautelosamente optimista referencia, considerando las consecuencias de las geo-historias nacionales, regionales y locales de seguridad, este artículo termina.

Bibliografía

- Allasino, P., L. Bobbio and S. Neri** (2000) "Crisi Urbane: Ce Cosa Succede Dopo? Le Politiche per la Gestione della Conflittualità Legaa all'Immigraziones", *Polis XIV* (3): 431-49
- Allasino, P., M. Belluati and S. Landini** (2003) *Tra Partecipazione, Protesta e Anitpolitica: I Comitati Spontanei a Torino*, Quaderni IRES, Piemonte, Torino.
- Barbagli, M.** (1995) *L'Occasione e l'Uomo Ladro: Furti e Rapine in Italia*, Il Mulino Bologna.
- Belluati, M.** (1998) "Un Quartiere in Protesta: Il Caso San Salvario tr Rappresentazioni Sociali e Immagini Mediali", Doctoral Thesis, University of Milan, sin publicar.
- Belluati, M.** *L'Insicurezza dei Quartieri: Media, Territorio e Percezioni d'Insicurezza*, Franco Angeli, Milano.
- Cartuyvels, Y.** (1996) "Insécurité et Prevention en Belgique: Les Ambiguités d'un Modèle 'bale Intégré' entre Concertation Partenariale et Intégration Vertical", *Deviance et Societé* 20 (2): 153-71.
- Chiesi, L.** (2004), "Le Inciviltà: Degrado Urbano e Insicurezza", in R. Selmini (ed.) *La Sicurezza Urbana*, pp. 129-40, Il Mulino, Bologna.
- Della Porta, D.** (1996) "Polizia e Ordine Pubblico", *Polis X* (3): 333-6.
- Della Porta, D. and M. Andretta** (2000) "Movimenti Sociali e Rappresentanza: I Comitati Spontanei dei Cittadini a Firenze", ponencia presentada en la Conferencia Anual de la Sociedad Italiana de Ciencias Políticas, Nápoles, 28-9, Septiembre.
- Diani, M.** (1999) "La Società Italiana: Protesta Senza Movimenti? Presentazione", *Quaderni di sociologia XLVIII* (21): 3-13.
- Garland, D.** (1996) "The Limits of Sovereign State", *British Journal of Criminology* 36 (4): 445-65.
- Hebbrecht, P. and F. Sack** (eds) (1997) *La Prévention de la Délinquance en Europe : Nouvelles Strategies*, L'Harmattan, Paris.
- Hughes, G.** (1998) *Undestanding Crime Prevention*, OUP, Milton Keynes.
- Hughes, G.** (2004) "Realismo Criminologo di Sinistra", in R. Selmini (ed.) *La Sicurezza Urbana*, pp.49-61, Il Mulino, Bologna.
- Hughes, E. and A. Edwards** (2002) "Comparing Public Safety in Europe", paper presented at the 4th Annual Meeting of the European Society of Criminology, Vrije Universiteit Amsterdam, 25-8, August.
- La Spina, A.** (1993) "Le Strategie Informali di Autotutela del Cittadino: Significato, Presupposti e Linee di Tendenza", *Quaderni di sociologia* 4: 42-62.
- Martin, L. and R. Selmini** (eds) (2000) "Le Politiche di Sicurezza nele Città e nelle Regioni Italiane, 1995-1999", *Quaderni di Città sicure*, 20b.
- Melossi, D.** (2002) *Stato, Controllo Sociale, Devianza*, Bruno Mondadori, Milano.
- Newburn, T. and Sparks** (eds) (2004) "National Justice and Political Cultures", in *Criminal Justice and Political Cultures: National and International Dimensions of Crime Control*, pp. 1-15, Willan, Cullomptom.
- Nobili, G.G.** (2004) "Bologna: Trasformazione dei Fenomeni e delle Politiche". *Politiche e Problemi della Sicurezza in Emilia-Romagna, 1994-2004*, *Quaderni di Città sicure*, 30 (10), Annual Report: 279-336.
- Pavarini, M.** (1994) "Bisogni di Sicurezza e Questione Criminale", *Rassegna italiana di criminologia V* (4): 436-62.
- Pitch, T.** (1986) "Viaggio Attorno alla "Criminologia": Discutendo con i Realisti", *Dei delitti e delle pene* 3: 416-28.
- Pitch, T.** (1991) "Sono Possibili Politiche Democratiche di Sicurezza?", *Rassegna italiana di sociologia XLII* (1): 137-57.
- Robert, P.** (1991) "Researchers and Prevention Policies: Scientific Report" in International Conference on Urban Safety, Drugs and Crime Prevention, November, Paris.

- Savona, E. U.** (2004) "Ipotesi per uno Scenario della Prevenzione", in R. Selmini (ed.) *La Sicurezza Urbana*, pp. 273-83. Bologna: Il Mulino.
- Selmini, R.** (1997) "Il Punto di Vista dei Comitati di Cittadini", in *La sicurezza in Emilia-Romagna*, 3rd Annual Report, *Quaderni di Città sicure* 11^a: 77-94.
- Selmini, R.** (1999) "Sicurezza Urbana e Prevenzione della Criminalità: Il Caso Italiano", *Polis*, XIII (1): 121-42.
- Stenson, K. and A. Edwards** (2004) "Policy Transfer in Local Crime Control: Beyond Naive Emulation", in T. Newburn and R. Sparks (eds.) *Criminal Justice and Political Cultures: National and International Dimensions of Crime Control*, pp. 209-33, Willan, Cullompton.
- Van Saaningen, R.** (1998) "Quale Politica per una Città Sicura?", *Dei delitti e delle pene* V (2): 143-73.
- Young, J.** (1986) "Il Fallimento della Criminologia: Per un Realismo Radicale", *Dei delitti e delle pene* IV (3): 387-415.