

# Entrevista a Massimo Pavarini

■ Máximo Sozzo

Entrevista realizada por Máximo Sozzo, Profesor investigador de la Universidad del Litoral de Argentina, diciembre 2008

**PREGUNTA:** *¿Cómo intelectual, pero también en cierta medida como político, has sido un actor en el nacimiento y la implementación de las políticas de “nueva prevención” en Italia. Nos puedes explicar la situación política en general —y en particular la relacionada con las políticas anti-delincuenciales— en la cual éstas emergen y las razones teóricas y políticas de su participación en este movimiento?*

**RESPUESTA:** Me involucré por primera vez en las políticas de seguridad diecisiete años atrás, fundando con Cosimo Braccesi y otros jóvenes amigos una revista bimestral de divulgación política y científica titulada *Seguridad y Territorio: Por una política de prevención de la delincuencia*. El primer número de esta revista se publica en marzo de 1992. El último número (No. 18) se publicó en diciembre de 1994. En este último año, el nuevo Gobernador de la Región Emilia-Romagna, mostrando un talento político innegable, encarga inicialmente a Braccesi de coordinar un proyecto y, a continuación, a dirigir una oficina regional que se ocupará específicamente de las políticas de seguridad a nivel local. Ese proyecto-oficina tomará el nombre de Ciudades Seguras, la primera experiencia absoluta sobre el tema de las políticas locales de seguridad en

Italia. Braccesi reunirá en diversos niveles, tanto a viejos amigos de *Seguridad y Territorio*, que otros nuevos.

Yo fui llamado a coordinar el comité científico de Ciudades Seguras, experiencia excepcional para un académico con interés en la investigación empírica en la Italia de esos años: por primera vez en mi vida pude contar con un financiamiento adecuado para finalmente realizar una investigación de un buen nivel, es decir, al nivel en donde hacer investigación cuesta, y mucho. Durante siete años coordiné un comité de búsqueda integrado por los mejores exponentes en criminología de mi generación (Alessandro Baratta, Barbagli Marzio, Darío Melossi, Joseph Mosconi, Tamar Pitch, Antonio Roversi, Salvatore Palidda y muchos otros). Una oportunidad realmente fantástica. En esos años de duro trabajo se ponen a prueba decenas y decenas de investigaciones empíricas: desde los temas clásicos de las alarmas sociales y de los asentamientos en el territorio regional de fenómenos de la delincuencia organizada, pasando por temas que van sobre los riesgos de la victimización hasta los problemas relacionados con el comercio abusivo y la prostitución callejera; desde los problemas de las personas sin hogar hasta la violencia en los estadios; de la violencia de género hasta aquella juvenil; desde los procesos de nuevas migraciones a las políticas para la prevención en los distritos; a las reformas policiales; a las investigaciones de evaluación, etc. En resumen: les invito a visitar la página Web de Ciudades Seguras: <[www.regione.emilia-romagna.it/sicurezza](http://www.regione.emilia-romagna.it/sicurezza)> y serán abrumados por unos cuarenta extensos volú-

menes que podrán fácilmente y de forma gratuita descargar desde sus hogares. El lema de nuestra empresa “conocer primero para después actuar política y administrativamente” puedo decir que ha sido honrado con diligencia. Al menos en esa primera fase.

Mientras tanto, para avanzar desde 1995, fui elegido para el Consejo Municipal de Bolonia, y por un período de cinco años fui parte del parlamento ciudadano, ocupándome principalmente de difundir una cultura político-administrativa de la seguridad. En tanto, la oficina de Ciudades Seguras se amplía, y su acción abarca casi todas las capitales de provincia en Emilia-Romagna. El interés de los gobiernos locales por el tema de la seguridad se extiende y llega definitivamente a todas las ciudades italianas. El proyecto Ciudades Seguras se hace promover por la constitución del Foro Italiano sobre la Seguridad, que reúne centenares de ciudades italianas, y que posteriormente se adherirá al Foro Europeo sobre la Seguridad Local. Sin ninguna retórica ésta fue para mí la década de los noventa, vivida con gran empeño científico, y también político, en lo que respecta a las políticas locales de seguridad.

Bueno: mirando retrospectivamente, ¿qué puedo decir hoy acerca de las razones de peso y decisivas de mi aventura? A pesar de que hoy soy crítico de las políticas locales de seguridad que se han impuesto, aunque no particularmente en las ciudades regidas por partidos de izquierda, intuyendo desde el inicio los riesgos políticos asociados a una deriva con la seguridad, no tengo ningún remordimiento o replanteamiento por el compromiso adquirido, aún cuando las cosas hayan terminado como no quería que terminasen. Pero honestamente no me siento un “aprendiz de brujo”, en el cual ha estallado, entre las manos muy inexpertas y presuntuosas, la magia que quería producir. Las cosas, con la ciencia del después, habrían de todas formas terminado mal, independientemente de mi compromiso. Sin embargo, las fuertes razones para ocuparse de las políticas locales de seguridad me

parecen todavía válidas: yo he luchado para que el gobierno local de la seguridad fuese del tipo inclusivo, desde el principio, justo porque desde el inicio temía una inclinación a favor de la exclusión social. Y como me han enseñado, “no se hacen sólo son las guerras que uno está seguro de ganar”. La moral obliga a combatir incluso cuando la derrota es muy probable.

**PREGUNTA: En el nacimiento de éstas políticas, el concepto de “prevención integrada” busca reunir a diferentes tipos de estrategias de prevención (social, comunitaria, situacional) ¿Cómo valora usted en la perspectiva de “prevención integrada”, las políticas de prevención de la delincuencia ya ejecutada en Italia? ¿Es posible afirmar en Italia que al final dominaron solas las políticas de prevención situacional?, en caso afirmativo, ¿por qué?**

RESPUESTA: Incluso hoy en día creo que es correcto que una administración local se comprometa en una estrategia integrada de prevención, en el sentido de tratar de encontrar el justo equilibrio entre las políticas sociales de ayuda, políticas de aseguramiento de tipo comunitario y políticas dirigidas a reducir las “ocasiones” de la delincuencia, precisando aún más, en el concepto de política integrada yo siempre he aceptado incluso un espacio de legitimidad a políticas reactivas y, por tanto, predominantemente represivas que deberían integrarse con políticas pro-activas, es decir preventivas.

Nunca he sido afectado por pensamientos utópicos: de frente a muchos fenómenos aberrantes, en la realidad no se puede prescindir de una cierta fuerza represiva. La cuestión es otra: aplicar al mínimo posible la represión para hacer más eficaz la política de prevención, es decir, a la inclusión social de la mayoría de los portadores del malestar y de los actores del conflicto. Pero incluir a todos y siempre, no es de este mundo. Un cierto porcentaje, el mínimo posible (se espera), de represión

es inevitable. Pero las cosas resultaron muy diferente de lo que, aunque realista, tomé en cuenta. De prevención social se ha hecho muy poco y durante el tiempo cada vez menos, cómplice incluso la crisis económica que, de hecho, ha cortado las bases de muchas políticas de “bienestar”. El uso del capital social de nuestras comunidades en las políticas de control social ha sido al final retórico, en parte porque éste mismo se ha venido reduciendo con el tiempo. Y, por lo tanto, invocar el ahora ausente, ha alentado la aparición de sentimientos artificiales, capaces de inventar identidades comunitarias en contraposición a nuevas figuras calificadas como enemigas. Pienso en los inmigrantes y a los crecientes y difundidos sentimientos de xenofobia y del uso racista que de este proceso han hecho y están haciendo algunas fuerzas políticas. Al final, no se ha logrado hacer algo mejor que gastar millones de euros para poner bajo video-vigilancia gran parte del territorio metropolitano. Pero aun en este caso sin valorizar mayormente esta herramienta. Potencialmente a través de la video-vigilancia se puede hacer mucho, pero en la práctica muy poco, porque las mismas policías de Estado se han lamentado de no tener suficiente personal capaz de aprovechar de mejor manera esta tecnología. Justificación risible. Ciertamente en Italia, de frente a la obligación de las fuerzas del orden de intervenir siempre y de todas formas ante cualquier incidente de la delincuencia, la video-vigilancia arriesga de poner a la policía en frente a una situación paradójica, de conocer tal cantidad de actos ilegales que materialmente no podría actuar represivamente en todas. Mejor entonces desconectar los monitores, y dejar que las cámaras graben las tomas en el disco duro. En resumen: en la mayoría de los casos el uso de la video-vigilancia ha quedado “pasivo”, como eventual documentación utilizable bajo solicitud de los órganos de investigación después de que el delito ha sido cometido. El uso “activo” de la video-vigilancia como una herramienta para la prevención y represión “en tiempo real” se ha visto muy poco.

**PREGUNTA: ¿Qué relación existe entre las políticas de prevención de la delincuencia y la centralidad de los gobiernos locales en las políticas de seguridad en Italia? ¿Cómo valora hoy el papel de los gobiernos locales en las políticas de seguridad? ¿Hoy en día, en Italia, que tipo de relación existe entre el Gobierno central y los gobiernos locales en las políticas de seguridad?**

**RESPUESTA:** Es una relación que en Italia viene dado de la realidad normativa. Los gobiernos locales nunca han tenido poderes de orden público, que también constitucionalmente son reservadas sólo para la policía nacional y policía de Estado. Las policías locales tienen únicamente facultades de policía administrativa y, sí se le han encomendado, de policía judicial. Al menos así ha sido hasta esta última primavera.

Pero para entendernos, tenemos que dar un paso atrás: partamos de un breve reconocimiento de la situación antes de esta reciente Ley/125/2008.

La cuestión de seguridad se plantea inicialmente en Italia, no diferentemente que en otros lugares, a nivel ciudadano. En cuanto el alcalde sea llamado a responder únicamente a lo que institucionalmente requerido, por lo menos, desde hace una década que el personero municipal de hecho responde políticamente en temas de seguridad, siempre y en cualquier caso. Una suerte de responsabilidad objetiva, porque poderes efectivos para gobernar los diferentes problemas de seguridad urbana, el alcalde siempre ha tenido muy pocos, hasta mayo de este año.

De las plausibles razones políticas de este proceso de asignación política de responsabilidades mucho más allá de los límites de competencia institucional, dos me parecen decisivas: la primera, estructural, que hace que si las causas o motivos determinantes o influyentes sobre la cuestión de seguridad se encuentran, cuando lo son, en procesos histórico-económicos y políticos que superan la misma extensión de los Estado nacionales,

a menudo aunque no siempre, los efectos a nivel de inseguridad objetiva y subjetiva se hacen “sentir” y toman un carácter específico a nivel local, y en particular, a nivel ciudadano. Y la segunda, más conectada, ya sea a la crisis de liderazgo político en general ya sea a la reforma electoral a nivel local, que permitió por primera vez a los ciudadanos elegir “directamente” a su alcalde, y por tanto, de ver en él, el único interlocutor capaz de dar solución a los problemas más frecuentes de la comunidad, aun cuando, paradójicamente, sobre la simple cuestión no tenía facultades institucionales para poder actuar, como se ha determinado común en el tema de inseguridad y el deterioro ciudadano.

En resumen: desde hace tiempo se lamenta un déficit de poder sindical en temas de políticas de seguridad a nivel comunal. Hasta el momento, de hecho, la situación italiana nunca ha sido radicalmente diferente de lo que se definía en otros países. Salvo en una cuestión crucial: en Italia el Gobierno central siempre y enérgicamente ha negado que a los alcaldes se puedan transferir poderes de orden público, determinando así que éstos deben permanecer estrictamente en reserva al Estado.

Y entonces en la lógica de las cosas que, este cierre perentorio e incluso a nivel constitucional de cualquier participación en el poder del orden público por parte del alcalde, se determina la distinción entre la política pública y la política de seguridad a nivel nacional. Cosa difícil a nivel teórico.

La cultura de la seguridad a nivel local surge porque la comunidad percibe y por ende se lamenta de la presencia y la difusión de desórdenes que no pueden ser controlados de quien tiene el poder, sólo a través de las políticas de orden público. Si todo esto se determina en contextos nacionales, en los que el alcalde es responsable tanto del orden público ciudadano como de las políticas de prevención, el Gobierno de la seguridad pública indicará precisamente un enfoque más amplio de aquel que sería posible sólo en el contexto de la política pública, pero, por

supuesto, incluyendo en su interior y en términos no problemáticos cuotas consistentes de políticas tradicionales de orden público. Y esto es lo que se determina, por ejemplo, en los EE.UU. En la práctica, sin embargo, cuando la titularidad de las competencias de orden público no pertenece a los que tienen el gobierno democrático de la ciudad, como en Italia, como dramáticamente se ha confundido a menudo la cuestión de la “integración” de las competencias, los servicios y la cultura no sólo diferentes, sino funcionalmente “distintas”. Y aquí surgen los problemas: cualquier gobierno del bien público de la seguridad tiene la necesidad de cuotas más o menos consistentes de “orden público”. Quiero decir que cualquier política de orden público que pretenda ser eficaz, necesita ser integrada por cuotas más o menos significativas de “seguridad ciudadana”. Y la distinción maniquea que tiende a proponer entre la represión y la prevención —la primera a la cabeza de las fuerzas policiales y la magistratura y la segunda a la cabeza de los servicios de la administración municipal— no acoge la esencia de las cosas. La policía estatal de hecho y de derecho es también agente de prevención; quien opera en los departamentos de la municipalidades de hecho y de derecho actúa también en una perspectiva de control social.

Las distinciones “jurídicas” se desvanecen en la acción concreta. Y lo mismo pasa con la distinción entre “combate de la criminalidad” y “lucha contra la degradación”. Estas distinciones son posibles, pero sólo en teoría. En la situación anteriormente descrita, los límites de la distinción de facultades y funciones han pasado a ser “elásticos” en la acción cotidiana del gobierno de una ciudad.

El frente más abierto a posibles fricciones ha sido aquel de la Policía Municipal: de hecho un cuerpo de policía en todos los aspectos (burocrático, de misión, etc.), que puede adoptar competencias en materia penal. Es por lo tanto, un cuerpo policial armado y si es comandado puede trabajar en cooperación con la policía estatal en actividades de orden

público y de represión de la delincuencia. La única fuente de “poder represivo” que el alcalde, autónomamente, siempre ha podido disponer. Es comprensible entonces que en muchas realidades la policía municipal se haya convertido en el centro gravitacional alrededor del cual se ha construido el gobierno local de la seguridad pública.

En cambio, haciendo una referencia implícita a la elección original en sentido centralizado del Estado unitario, las nuevas competencias se han trasferido al alcalde — que por siempre hemos sabido que tienen un carácter híbrido, por un lado de administrador local elegido directa y democráticamente por los ciudadanos y, por el otro, de funcionario de Gobierno— sólo como funcionario de Gobierno, subordinado bajo este perfil y para éstas facultades al prefecto.

Por lo tanto, decidiendo por reformar, se hubiera debido nominar las cosas como son y que el alcalde, como funcionario del Gobierno, se le han transferido importantes competencias incluso si no principalmente, de orden público y que estas se suman a las que ya tiene como responsable político de la municipalidad nombrado democráticamente por la ciudadanía, que en conjunto ahora en manos del alcalde le permite garantizar “la seguridad urbana”. Pero, en lo que respecta al orden público, no se dice nada, como si eso continuara a permanecer de exclusiva responsabilidad del Estado. La “seguridad urbana” como la “seguridad pública” pueden ser, en virtud del principio de subsidiariedad, asignada en el poder municipal referido en el artículo 118 de la Constitución.

Pero, ¿qué es entonces la “seguridad urbana”? La nueva ley la define como “bien público a ser protegido a través de actividades de defensa, en el ámbito de las comunidades locales, del respeto a las normas que rigen la vida civil, a fin de mejorar las condiciones de vida de los centros urbanos, la convivencia civil y la cohesión social”. Por lo tanto, el alcalde interviene para “prevenir” y “combatir” las situaciones de degradación o de ais-

lamiento que favorezcan la aparición de fenómenos delincuenciales como el tráfico ilícito de drogas, la explotación de la prostitución, los fenómenos de violencia vinculados al uso indebido de alcohol y la mendicidad con la utilización de menores de edad y discapacitados, además de las situaciones en las que se comprueba conductas que dificultan la accesibilidad del patrimonio público y privado, y que determinan el deterioro, el descuido y la degradación de la calidad urbana o que comprometen al decoro urbano; y, por último, las conductas, como la prostitución callejera y la mendicidad atroz, que pueden ofender la decencia pública o poner en grave peligro la libre utilización de los espacios públicos.

Las notas que se destacan en la definición de seguridad urbana son: a) la constante referencia al tamaño de la ciudad; b) la incapacidad de diferenciación de los contenidos más “policiales” de orden público, dado que la referencia a las tipologías de los sujetos destinatarios de la acción de seguridad urbana son —en definitiva— siempre las viejas figuras de la delincuencia social del siglo XIX, tales como la inactividad, los vagabundos, las prostitutas, los borrachos y los mendigos, etc. c.) un obsesivo insistir en una idea de orden urbano principalmente “estética” (léase: “la degradación”, “disminución de la calidad urbana”, “negligencia”, “decencia”, “decoro”).

**PREGUNTA: ¿Qué relación se ha establecido entre las diferentes fuerzas de policía en Italia y las políticas locales de seguridad? ¿Y la policía local qué papel ha desempeñado en las políticas de prevención?**

RESPUESTA: Yo diría que de alguna manera ya he respondido, por lo menos en lo que respecta a la situación definida en el pasado.

Hoy en día, en virtud de esta nueva ley que transfiere al alcalde (como funcionario de gobierno) precisas competencias de orden público, puedo solamente imaginar que progresivamente se llegará a “cargar” a la policía

local de funciones de orden público y de control del territorio y que luego, poco a poco, se tendrá que profesionalizarla a estas nuevas tareas. Pero el camino no será fácil y sin obstáculos. Por un lado me imagino resistencias comprensibles por parte de la policía local, ya que no todos los agentes de la policía municipal aceptarán las nuevas competencias, y por otro lado, es de esperarse que los prefectos, cuestores y la policía nacional serán conducidos a marcar las distancias y las diferencias entre ellos y la policía local, en un cambio lógico para reafirmar su supremacía en la esfera de la política pública. Por lo tanto, ha llegado el momento para que se adopten medidas para reformar finalmente la ley que rige la policía local. Sin embargo, la situación sigue siendo muy comprometida y ahora me temo que para llegar a un nivel satisfactorio de integración y colaboración entre las diferentes policías se tenga que esperar aún un largo tiempo. No hay que olvidar que la ley sobre la fuerza policial en Italia es la más irracional que se puede imaginar. Se puede imaginar la presencia de dos fuerzas policiales nacionales — policía de Estado y el cuerpo de carabinieri— con responsabilidades de orden público generales e idénticas. Una cara y absurda duplicación, sin que entre los dos cuerpos de policía se logre producir un mínimo de relación funcional. Cada uno celoso de sus prerrogativas y siempre en competencia con el otro. Si esta integración todavía no se ha dado entre los dos cuerpos policiales de orden público general, mucho menos todavía con la policía municipal. Honestamente, en el mediano y corto plazo no tengo muchas expectativas.

**PREGUNTA: ¿En estos quince años de políticas de prevención de la delincuencia se ha buscado algún tipo de evaluación? Si es afirmativo, ¿de qué tipo? Si no es así, ¿cuáles son las razones de esta ausencia?**

Las únicas que conozco son las de auto-evaluación manejadas por algunos organismos

responsables de las políticas de control social. Los servicios sociales que reflexionen sobre sí mismos y su trabajo; las comunidades terapéuticas que evalúan sus esfuerzos para prevenir y combatir las adicciones tóxicas, etc. Búsquedas sin duda útiles, si son bien realizadas, para medir el nivel de satisfacción de los operadores en comparación con su misión. Pero, que en última instancia, no dicen nada sobre el grado efectivo de funcionamiento del servicio en comparación con los objetivos institucionales.

En verdad, cuando en el pasado tuve que afrontar la cuestión de la evaluación de las políticas de seguridad, mirando alrededor, en la literatura internacional, nunca he encontrado nada que me haya satisfecho mucho. Puede ser que haya sido superficial en la búsqueda, pero confieso que siempre he tenido un buen olfato para entender si detrás de la “charla” hay por lo menos “sustancia”. Y en este sector de importancia estratégica, siempre he escuchado muchas “charlas” y poca, muy poca, “sustancia”.

Por otro lado, no soy tan ingenuo como para creer que se puedan “medir” los efectos de una determinada política de seguridad local, demostrando que efectivamente el fenómeno que se pretendía evitar o contrarrestar se ha, por ejemplo, reducido. Sé muy bien que aprovechar una relación entre fenómenos, no significa todavía explicar una dependencia causal entre ellos. La realidad es mucho, mucho más compleja, especialmente para quien, como yo, proviene culturalmente de una crítica al paradigma etiológico y estuve siempre a favor de la “construcción social de los problemas”. Y por otro lado, en la mejor y más especializada literatura internacional, nunca nadie se ha atrevido a apoyar científicamente la certeza de que, cuanto más policía hay en una zona determine una reducción segura de la delincuencia, al menos en la contención de la “cifra en rojo”. Por no hablar de demostrar algo todavía más complejo, tales como la reducción de los parámetros de criminalidad de una política de prevención social de la

desviación juvenil, a nivel local, a través de cursos de formación del profesorado sobre la problemática de los adolescentes. De ninguna manera: ¡tomemos las cosas en serio!

Y repito: sería de vital importancia poder “evaluar” la eficacia de las políticas de seguridad. Pero me temo que en el estado actual todavía sea, no digo posible, pero “conveniente” invertir en una seria búsqueda de evaluación de más recursos (incluidos los financieros) a los utilizados al proyecto mismo de seguridad. En resumen: la dimensión local no ofrece, y difícilmente ofrecerá en el futuro, suficientes recursos para aplicar investigaciones fiables científicamente de evaluación en la eficacia de su propio trabajo. Aquí, por ejemplo, advierto la necesidad de una conexión entre la dimensión local y la dimensión nacional de la política de seguridad. A nivel central, el Estado, o mejor todavía, en la dimensión supranacional como la Comunidad Europea, deberían invertir recursos suficientes para poner bajo observación algunas políticas locales de seguridad ampliamente ejecutadas en los distintos países o en Europa. Creo que, por ejemplo, en la cuestión de la video-vigilancia, hoy en día toda Europa está bajo el control atento del ojo electrónico. Sobre este punto, sabemos que especialmente en los EE.UU. existen serios investigadores que dicen que ésta tecnología de prevención situacional es relativamente ineficaz en la prevención y la lucha contra la delincuencia (¡de hecho, para algunos hechos ilícitos, el control electrónico puede servir a su difusión!), mientras que, al menos inicialmente, sea muy útil para tranquilizar a la colectividad. Del mismo modo hay muchos científicos calificados de la “ciencia policial” que nos advierten que la elección a favor del policía de barrio y sus alrededores es irrelevante en la lucha contra la delincuencia callejera, si bien es una política que reúne el consenso social de la comunidad. Y estos son sólo dos ejemplos y muchos otros podrían hacerse.

En resumen: el riesgo de aplicar acciones no sólo inútiles sino también perjudiciales

en lo que respecta a la seguridad es muy alta ¿Se acuerdan de la teoría de la “ventana rota”? Durante al menos 15 años ésta ha sido aceptada como una verdad indiscutible para las políticas de “tolerancia cero”: si una ventana rota atrae otra ventana rota, hasta que el barrio es calificado como degradado y, por tanto, no frecuentado y esto determina que sea ocupado por sujetos peligrosos, etc.; ergo: una ventana rota significa más delincuencia, entonces se debe contrarrestar a toda forma de degradación, etc. Bueno, finalmente, algunos investigadores serios han tratado de verificar si este “efecto dominó” efectivamente es determinado y ha descubierto que una ventana rota al máximo puede atraer algunas ventanas rotas más, que una cabina telefónica abandonada favorece, tal vez, que otras cabinas en la zona sean abandonadas, pero que el efecto dominó se detendrá aquí y no irá más allá.

Si es así, entonces es necesario comprobar cuidadosamente lo que se hace en la materia. Pero tenga en cuenta: debido a los costos elevados que implican estas evaluaciones, si se quiere ser científicamente fiable, mejor invertir por lo menos a nivel nacional y, a continuación, socializar a nivel local los resultados. □