

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Espacios urbanos y violencia juvenil»

(2009/C 317/06)

Ponente: **José María ZUFIAUR NARVAIZA**

El 10 de julio de 2008, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«Espacios urbanos y violencia juvenil».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de junio de 2009 (ponente: José María Zufiaur Narvaiza).

En su 455º Pleno de los días 15 y 16 de julio de 2009 (sesión del 15 de julio de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 174 votos a favor, 3 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Resumen y recomendaciones

1.1. La sociedad europea actual expresa preocupación e inquietud ante el fenómeno de la violencia y la delincuencia ejercida por los menores y los jóvenes adultos. Esa misma sociedad, sin embargo, manifiesta también, al mismo tiempo, su interés por promover el desarrollo integral de los jóvenes y por fomentar su inserción social y profesional. Aunque los fenómenos de violencia juvenil se mencionan ampliamente en los medios de comunicación nacionales, es importante precisar que, en general, las estadísticas <sup>(1)</sup> relativas a la delincuencia de menores no registran en Europa un aumento significativo, e incluso se mantienen sensiblemente estables. El presente dictamen de iniciativa tiene por objeto aportar una explicación, así como recomendaciones sobre la violencia juvenil, sin por ello intentar incriminar a la juventud ni reducirla a la expresión de alguna desviación de comportamiento.

1.2. Históricamente, en Europa se han desarrollado diferentes modelos de justicia juvenil en cada uno de los ordenamientos jurídicos del espacio europeo, generándose así pautas normativas y respuestas dispares ante la violencia protagonizada por los menores y jóvenes. En efecto, los sistemas de justicia juvenil vigentes en los Estados miembros de la UE presentan diferencias notables en aspectos tales como las políticas de protección social y de prevención, la edad a partir de la cual se aplica la responsabilidad penal, los procedimientos utilizados, las medidas o sanciones aplicables, los recursos disponibles, etc. Dicha diversidad, sin embargo, tiene lugar en sociedades que expresan una voluntad de construcción europea, pero que están duramente afectadas por la crisis, y cuyos recursos relativos a las políticas de inserción de los jóvenes, ya escasos, se reducen aún más.

1.3. Las recomendaciones del presente dictamen se fundamentan en dos líneas conductoras. De una parte, una aproximación preventiva del fenómeno. En efecto, los comportamientos violentos o antisociales encuentran sus causas, en no pocos casos, en cuestiones como la configuración y estructuración urbana y la pauperización y marginalización de las poblaciones. Además, si los jóvenes son protagonistas de actos violentos en estos contextos, también son a la vez víctimas del mundo que los rodea. Por todo ello, la reflexión sobre la violencia colectiva de los menores

y jóvenes y su prevención no puede solamente tener como respuesta la represión y sanción de los hechos cometidos. De otra parte, en un espacio tan interrelacionado como el europeo, tanto en el plano económico como en el de los valores, los comportamientos sociales y la comunicación, este es un fenómeno que no debiera abordarse exclusivamente desde una perspectiva nacional.

1.4. De hecho, los fenómenos de violencia y delincuencia de los menores existen en los países europeos desde hace muchos años y bajo formas recurrentes. En general, estos fenómenos se percibían como una patología social, mientras que, en la actualidad, se definen más comúnmente como elementos de inseguridad, tal y como precisó en 1977 el informe Peyrefitte <sup>(2)</sup>, que establecía una diferenciación entre delincuencia y temor de la delincuencia.

1.5. En un contexto europeo donde la cuestión de la violencia de los menores suscita un interés particular, el **Comité Económico y Social Europeo** aprobó, el 15 de marzo de 2006, el Dictamen «**La prevención de la delincuencia juvenil, los modos de tratamiento de la delincuencia juvenil y el papel de la justicia del menor en la Unión Europea**» <sup>(3)</sup>. Dicho Dictamen, que destacaba la importancia del enfoque preventivo, tuvo eco en las instituciones europeas <sup>(4)</sup> y ha sido también objeto de referencia en diferentes ámbitos europeos e internacionales en los que se tratan los aspectos legales, penales y sociales de la delincuencia juvenil.

1.6. En aquel dictamen ya se indicaba la conveniencia de proseguir el análisis del fenómeno de la delincuencia juvenil. En efecto, la violencia de los menores y los jóvenes (entiéndase los adolescentes de 13-18 años y los jóvenes adultos de 18-21 e incluso 25, según los países, a los que en algunos casos se les

<sup>(1)</sup> Como lo demuestra, por ejemplo, el informe de la Fiscalía General en España, donde la delincuencia ha disminuido casi el 2 % en 2007 en comparación con las cifras de 2006.

<sup>(2)</sup> Rapport du Comité d'Etudes sur la Violence, la Criminalité et la Délinquance. Réponses à la Violence, Paris, Presse Pocket 1977, p. 41.

<sup>(3)</sup> Dictamen del CESE de 15 de marzo de 2006 sobre «La prevención de la delincuencia juvenil, los modos de tratamiento de la delincuencia juvenil y el papel de la justicia del menor en la Unión Europea», ponente: Sr. Zufiaur Narvaiza (DO C 110 de 9.5.2006).

<sup>(4)</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de junio de 2007, sobre la delincuencia juvenil: el papel de las mujeres, la familia y la sociedad.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0283+0+DOC+XML+V0//ES>

sigue aplicando el sistema de responsabilidad penal para menores) es un fenómeno que recibe cada vez mayor atención en las sociedades europeas. No obstante, los fenómenos de violencia adoptan formas diferentes: se producen en los espacios urbanos, en el entorno escolar, en particular mediante casos de acoso (*bullying*), y también en el familiar, en bandas o *gangs*, en acontecimientos deportivos, o bien a través de las nuevas tecnologías de la comunicación, como Internet, etc.. Siendo todas ellas expresiones dignas de análisis, hemos querido, no obstante, circunscribirnos en este dictamen de iniciativa a los distintos tipos de violencia colectiva de los jóvenes en los espacios urbanos.

1.7. En efecto, desde hace unos veinte años la cuestión de la violencia colectiva ocupa un lugar destacado en la actualidad y los investigadores (sociólogos, etnólogos, geógrafos, juristas, politólogos, etc.) observan y estudian los barrios más marginalizados. Los factores que dan lugar a estos disturbios urbanos son de sobra conocidos: desempleo, precariedad, desestructuración familiar, falta de escolarización, fracaso escolar, discriminación, etc., pero tanto la situación como las respuestas empleadas se han ido endureciendo en el curso de los últimos años. En efecto, las crisis han agravado los problemas económicos y sociales y han producido un desclasamiento de las generaciones jóvenes respecto a las de sus padres, con lo que se ha detenido el «ascensor social» y ha aumentado el individualismo. Ello ha resultado en fenómenos y en un sentimiento de injusticia y de aislamiento cuya expresión colectiva es la manifestación más visible de oposición a las autoridades.

1.8. El término «violencia colectiva», para el que no se dispone de definición oficial y legal, se utiliza con frecuencia para calificar actos multiformes y violentos, que tienen lugar en el espacio público y se traducen en ataques relacionados con cuestiones de discriminación étnica y racial entre comunidades, lo que da lugar a conflictos entre bandas rivales, o bien en la relación de la población con las instituciones, y en particular, de manera emblemática, las relaciones entre los jóvenes y las fuerzas del orden.

1.9. Aun cuando, en el curso de los últimos años, estos fenómenos se hayan desarrollado en el continente europeo, en particular en Francia, Gran Bretaña, España, Países Bajos, Dinamarca, Bélgica, Grecia, etc., los gobiernos nacionales y las instituciones europeas nunca los han considerado ni los han tratado como un problema global, sino más bien como epifenómenos esporádicos aislados.

1.10. Por este motivo, el presente Dictamen recomienda la coordinación de acciones a nivel local, nacional y europeo, que exigen, por consiguiente, respuestas comunitarias a través de programas específicos en el ámbito de las políticas de la familia, de juventud, de educación y formación, de empleo, de prevención de la delincuencia y de coordinación judicial. Estas respuestas concretas deben inscribirse en estrategias de renovación urbana, adaptación de los servicios públicos y lucha contra todas las formas de discriminación, así como en la revalorización de las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos, en particular a través de las fuerzas del orden, la enseñanza del civismo y los valores éticos y sociales, la utilización de los medios de comunicación y la asistencia a los padres en materia de educación.

## 2. Características y causas de la violencia colectiva de los menores en los espacios urbanos

2.1. **Propuesta de definición:** no existe una definición común y consensuada sobre la violencia colectiva de los menores y los jóvenes adultos en los espacios urbanos. Si en la legislación belga se ha desarrollado el concepto de «motín» urbano, otros la consideran más bien como una serie de delitos cometidos por delincuentes conocidos e identificados. Para comenzar a esbozar las bases de una mínima definición general, en el resto del documento identificaremos estos actos violentos con una concentración en el espacio urbano de comportamientos violentos que sirven de medio de expresión a determinados grupos de población. Las razones que mueven a los participantes son variadas: discriminaciones sociales, conflictos con las fuerzas del orden, odio racial, conflictos religiosos, etc. Ello pone de relieve, de cierta forma, las carencias y la insuficiencia de los servicios sociales, que, por medio de sus actividades de protección social, tienen como objetivo prevenir este tipo de violencia. La definición que utilizamos intenta reflejar los actos de violencia colectiva que tienen lugar en el espacio público y se traducen en ataques contra personas de un grupo étnico determinado o contra las fuerzas del orden, así como actos de vandalismo acompañados de saqueos, por ejemplo los incendios de edificios públicos o vehículos, etc.

2.2. Es necesario advertir que el aumento de los actos violentos (destrucción y vandalismo, golpes y agresión, robo con violencia, violaciones, etc.) no es un hecho exclusivamente juvenil, en una época marcada por el desarrollo de la violencia. No obstante, la edad de los individuos que cometen estos actos de violencia urbana es un factor importante para comprender el fenómeno y aportar soluciones, pues no hay duda de que la proporción de menores y jóvenes adultos es considerable. Por ejemplo, en los disturbios de 2005 en Francia, las cifras de la policía muestran que, de unas 640 personas detenidas, 100 eran menores. Para adoptar un enfoque preventivo, es importante prestar especial atención a la búsqueda de soluciones a largo plazo destinadas a las jóvenes generaciones, motor de cambio y desarrollo.

2.3. **Estudio y caracterización actuales:** cada Estado ha desarrollado su propia metodología para contabilizar y caracterizar la violencia colectiva en el espacio urbano. Existen sistemas complejos, como la escala de Bui-Trong <sup>(5)</sup>, que establece una graduación de la intensidad de las diferentes formas de violencia colectiva en función del número de personas implicadas, la organización y los objetivos, etc., que permiten conceptualizar el fenómeno. Desde hace algunos años, y con mayor intensidad a raíz de los disturbios de 2005, Francia desarrolla Indicadores de Violencia Urbana (INVU), basados en la evaluación de los niveles de violencia en los barrios sensibles, sobre la base de encuestas cuantitativas y cualitativas y de estudios de victimización. Estos indicadores y otros equivalentes en los demás países europeos son todavía demasiado recientes para dar una indicación precisa sobre la intensidad de la violencia urbana, y además sigue habiendo problemas relacionados con las fuentes y la recogida de datos.

(5) *Résurgence de la violence en France*, Bui-Trong Lucienne, Futuribles febrero de 1996 p. 17-18.

2.4. Como ya se ha precisado en la definición del fenómeno, recordamos que, aunque la expresión de la violencia colectiva se inscribe en un contexto nacional particular, no deja de presentar rasgos comunes en Europa. Así, por ejemplo, vistos los acontecimientos acaecidos en varios países europeos en el curso de los últimos años, es posible establecer una tipología de estos actos.

- **Enfrentamientos sociales y políticos:** este tipo de violencia colectiva se produce como reacción a una situación de discriminación y exclusión social, económica y geográfica, y se manifiesta mediante brotes de violencia contra las fuerzas del orden o los representantes del Estado considerados responsables de estos problemas sociales. La dimensión antisistema y de protesta contra situaciones percibidas como injustas se traduce en un enfrentamiento con las fuerzas de seguridad y las instituciones públicas representantes del Estado y de una sociedad catalogada como «represiva». Francia se ha visto particularmente afectada por los enfrentamientos sociales, con la denominada «crisis de los suburbios», pues la ausencia de mezcla social y varios decenios de políticas urbanas sin resultado han desembocado en la estigmatización de estas zonas urbanas. Estas revueltas de carácter político <sup>(6)</sup> se manifiestan en un ciclo en tres etapas, que son la activación a raíz de un acontecimiento con frecuencia trágico e injusto, la euforia y el efecto de grupo y finalmente el agotamiento <sup>(7)</sup>.
- **Fenómenos de pérdida de control:** se trata de manifestaciones organizadas de masas de carácter político, deportivo o cultural que degeneran y acaban en una pérdida de control, no solamente por parte de los organizadores, sino también de las fuerzas del orden público. Por ejemplo, como se subraya arriba, la violencia durante un partido de fútbol o una «rave party» o la pérdida de control en manifestaciones políticas. Al número y a la pérdida de control en general se añade la intervención de «agitadores», individuos cuyo objetivo es multiplicar la destrucción material. La Unión no debe olvidar que esta violencia incontrolable suscita en determinados casos tentaciones de tipos de violencia más organizada, y más amenazadora aún para la democracia.
- **Conflictos entre bandas:** lejos de ser violentas por definición, las bandas se constituyen como un sustituto de la familia y el entorno cercano del joven, aportando un sentimiento de pertenencia a un grupo y, en cierta manera, una respuesta concreta a las dudas de la adolescencia. En el caso concreto de las bandas violentas, este tipo de desviación de comportamiento se caracteriza por las actividades de carácter criminal ligadas a la agrupación de adolescentes o jóvenes adultos que recurren preferentemente al uso de la fuerza y la intimidación y organizan, con cierta regularidad, confrontaciones y actos criminales violentos. Estas bandas se enfrentan en el entorno urbano, tanto en las calles como en los centros comerciales, para controlar un territorio o un comercio ilegal, o a las autoridades, a través de sus representantes, es decir, los policías y vigilantes, como sucede al norte de París o el sur de Londres, donde grupos rivales se enfrentan de manera periódica. En España han surgido bandas latinoamericanas (denominadas «maras» o «pandillas», como los Latin

Kings y los Ñetas). La banda es, para los jóvenes, una manera de darse mutuamente seguridad en un mundo hostil, por oposición a los «otros», procedentes de la calle o el barrio vecinos. En nuestras sociedades, estas bandas las constituyen los más desfavorecidos de determinados suburbios, y su violencia está relacionada con el fracaso, la precariedad, etc. Hay que añadir que dar una respuesta adecuada a las bandas violentas es esencial para evitar que la delincuencia organizada les saque partido.

- **Enfrentamientos étnicos o religiosos:** este tipo de violencia se caracteriza en primer lugar por su carácter étnico, es decir: que los actores o el objetivo principal de los actos violentos son originarios de una comunidad étnica, religiosa o similar. Numerosos países europeos han sido escenario de este tipo de enfrentamientos, en los que los aspectos migratorios y religiosos, así como otros factores complejos, desempeñan un papel importante: Gran Bretaña, España (reyertas de Alcorcón, en octubre de 2007, entre jóvenes españoles y latinoamericanos), Italia, Países Bajos (octubre de 2007, en Amsterdam), Dinamarca (febrero de 2008), Bélgica (Anderlecht, mayo de 2008), etc.

2.5. Los episodios violentos en los espacios urbanos son el resultado de causas múltiples, que se presentan al mismo tiempo en mayor o menor medida según los casos:

- La pobreza, la precariedad, el paro. Las manifestaciones de violencia colectiva en Europa tienen lugar sobre todo en los barrios más desfavorecidos, como resultado de la marginalización y la exclusión social. La desestructuración familiar, el paro juvenil, la precariedad profesional, así como la falta de formación y, por lo tanto, de inserción socioprofesional hacen que estos barrios sean muy sensibles a la evolución de la economía, especialmente con crisis financieras como la actual.
- El acceso a las armas y a las sustancias ilícitas. El tráfico de drogas duras en la gran mayoría de las capitales nacionales y regionales europeas, que suelen ser obra de adultos y no de menores, favorece la aparición de fenómenos de violencia vinculados a la comercialización ilícita de estas sustancias y a la difusión de las armas de fuego. Víctimas de un mundo que los supera, los niños y adolescentes pueden ser el objetivo de los vendedores de drogas que instrumentalizan a algunos jóvenes.
- El urbanismo. Los barrios «sensibles» de las ciudades europeas presentan características comunes y con frecuencia se los considera guetos suburbanos, que ya no responden a los criterios de amalgama social y urbanismo actuales. Situados en el centro de las ciudades (Reino Unido, Bélgica) o en la periferia (Francia, Alemania, etc.), estos barrios e inmuebles están mal mantenidos y se han ido deteriorando poco a poco hasta el punto de resultar insalubres y peligrosos.

<sup>(6)</sup> Le Goaziou(V.), Mucchielli (L.) 2006, Quand les banlieues brûlent. Retour sur les émeutes de 2005, Paris, La Découverte.

<sup>(7)</sup> Bachmann(C.), Le guennec (N.), 1997, Autopsie d'une émeute. Histoire exemplaire du soulèvement d'un quartier, Paris, Albin Michel.

- Las relaciones con las fuerzas del orden. Un gran número de actos de violencia colectiva está atizado por un resentimiento debido a lo que se percibe como la estigmatización de una minoría por parte de la policía o un uso excesivo de la fuerza <sup>(8)</sup>. Como señala el Centre d'analyse stratégique: *la hostilidad de los habitantes contra la presencia de las fuerzas del orden en el barrio es palpable, como lo es la falta de confianza en el Estado y las instituciones públicas* <sup>(9)</sup>.
- Los medios de comunicación. Con frecuencia, estos tienden a adoptar un enfoque negativo, que puede estigmatizar aún más a los habitantes de los barrios «sensibles» y alimentar la expresión de la violencia con una mediatización excesiva de los acontecimientos. En Francia en 2005, los medios de comunicación cubrieron los acontecimientos cada día, mientras que en Bélgica y Alemania, el Gobierno se esforzó en limitar los informes públicos para evitar nuevos delitos inspirados por los precedentes.

### 3. Los tipos de respuestas a un problema transnacional

3.1. En el ámbito europeo, sean estos esporádicos o continuos, los actos de violencia desarrollados en los espacios urbanos son particularmente graves, tanto desde un punto de vista político, por cuanto cuestionan la capacidad del Estado de hacer respetar el pacto social y proteger a sus ciudadanos, como social, por lo que reflejan de fractura social y problemas de integración. En tales circunstancias, el Estado debe aportar respuestas claras al problema de la violencia colectiva en las ciudades. Pero es necesario tener en cuenta que tales respuestas tienen, según los países, acentos muy diferentes, en unos casos más represivos y en otros más preventivos. De tal manera que, en el ámbito europeo, sería necesario realizar un esfuerzo de evaluación permanente de las políticas públicas dirigidas a solucionar este fenómeno; y tratar de hacer más eficientes y comparables las estadísticas sobre la materia (las cifras de la delincuencia no se pueden analizar a través del único prisma del número de denuncias, sino también del ratio de investigaciones resueltas). Es necesario desarrollar indicadores comunes para favorecer, a nivel nacional, la disponibilidad de registros policiales y judiciales, en vez de estudios de victimización más o menos subjetivos.

3.2. Como líneas generales, las respuestas del Estado se formalizan de las maneras siguientes:

- Las iniciativas de discriminación positiva en favor de los barrios sensibles, como realiza Francia con las Zonas de Educación Prioritarias y de preparación al primer empleo o el caso de Berlín, donde jóvenes voluntarios y agentes de policía patrullan juntos regularmente para evitar y prevenir situaciones que conlleven episodios de violencia urbana. Desde que existen estas patrullas de policía mixtas (tras convencer a los antiguos jefes de bandas urbanas para que colaborasen), la criminalidad se ha reducido en un 20 % en las zonas donde intervienen juntos <sup>(10)</sup>.
- El refuerzo de la presencia policial y de la videovigilancia en las zonas sensibles, como colegios, o lugares de ocio, medidas que por sí solas no responden plenamente al problema. Esto ha podido provocar un efecto de estigmatización de los espacios considerados y el que los jóvenes tengan un sentimiento de control permanente y de acción represiva.
- Las políticas de renovación urbana, más o menos importantes según los países: en Francia, a través, entre otras, de la creación de la Agencia de Renovación Urbana <sup>(11)</sup>; en Alemania, mediante las renovaciones urbanas realizadas durante la reunificación del país.

3.3. Por otra parte, una **política de cohesión territorial** efectiva puede contribuir a evitar la concentración en zonas urbanas de factores que puedan incubar actitudes violentas por parte de los jóvenes. Para ello se trata de recalificar y de residencializar el espacio urbano. La recalificación implica una reflexión a largo plazo sobre las operaciones de renovación urbana dentro del marco de un plan estratégico de ordenación del territorio global, en concertación con todas las partes interesadas, incluyendo a los jóvenes. El objetivo es reintegrar los barrios en la ciudad y rehabilitarlos para favorecer el desarrollo de la población local y promover la función social, económica y cultural de estos espacios públicos. A su vez, el concepto de «residencialización», que se define como un método específico de recalificación de lo urbano, tiene por objetivo regular los problemas específicos de las zonas habitables para hacer de la ciudad un lugar de integración y de prevención, con el fin de luchar contra los problemas urbanos contemporáneos: el tráfico de drogas, movimientos de ocupación y violencia, y la degradación ambiental. El objetivo fundamental es evitar el fenómeno de exclusión en relación con el resto de la población favoreciendo la circulación, de modo que estos barrios puedan abrirse a la ciudad, mejorando la visibilidad y la integración de la población urbana en su conjunto. No obstante, estas renovaciones urbanas deben ir acompañadas de estrategias sólidas de educación, formación profesional y acceso al empleo, sin las que no se logrará ninguna mejora duradera.

3.4. La violencia de los jóvenes encuentra sus raíces en una cierta falta de cohesión social, relacionada con una crisis de la ciudadanía en las ciudades. El espacio público, cuya principal característica es hacer vivir juntos a ciudadanos con características muy diversas, supone ciertas reglas comunes destinadas a la protección de las libertades individuales. Ahora bien, las metrópolis se enfrentan a la frágil convivencia de poblaciones con códigos y culturas múltiples –y, a veces, por tanto, extrañas unas de otras–, lo que tiene como consecuencia una fragilización de los vínculos sociales y de ciertas solidaridades <sup>(12)</sup>. Se requiere una respuesta interinstitucional y multifactorial que permita poner en práctica medidas de prevención eficaces y útiles para todos los agentes implicados directa o indirectamente: policía, justicia, servicios sociales, vivienda, empleo o educación. En este sentido, las autoridades locales tienen una particular importancia, pues sus competencias se traducen, entre otras cosas, en la definición de los espacios urbanos y de los servicios que se prestan a sus ciudadanos.

<sup>(8)</sup> The Politics of Protest. Extra-Parliamentary Politics in Britain since 1970. Peter Joyce. Palgrave Macmillan, 2002.

<sup>(9)</sup> Centre d'analyse stratégique. Les violences urbaines: une exception française? Enseignements d'une comparaison internationale, note de veille n° 31, 23 de octubre de 2006. (<http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/NoteExterneDeVeille31.pdf>).

<sup>(10)</sup> «Jeunes et policiers font cause commune à Berlin»: [http://www.oijj.org/news\\_ficha.php?cod=54117&home=SI&idioma=es](http://www.oijj.org/news_ficha.php?cod=54117&home=SI&idioma=es).

<sup>(11)</sup> ANRU.fr

<sup>(12)</sup> «La dynamique de la disqualification sociale» in Sciences humaines n° 28 de mayo de 1993.

3.5. En Europa, si la violencia urbana de los menores ocurre en diferentes contextos y según diferentes intensidades, su análisis así como el estudio de las respuestas se enmarca en un contexto jurídico y legal más amplio, el de la Unión Europea. Actualmente, los estudios y evaluaciones sobre la prevención de la delincuencia juvenil requieren una cooperación multidisciplinaria e interinstitucional de las agencias gubernamentales y, a un nivel más práctico, de los profesionales de la intervención directa (agentes sociales, policía, juzgados, contexto laboral, etc.) Los países, regiones y ciudades europeas que han vivido episodios de violencia colectiva tienen dificultades para volver a una situación normal y recuperar en el conjunto de la población la convivencia social y el respeto a las instituciones. Además, la violencia urbana tiene un coste muy elevado desde un punto de vista material, pero también, y sobre todo, social y político <sup>(13)</sup>.

3.6. En un contexto en el que la delincuencia de los menores se mantiene bastante estable, pero en que la violencia de los actos cometidos es más significativa, algunos **programas locales** puestos en marcha en diferentes países de la Unión Europea muestran la importancia de la prevención, así como de estrategias sociales e integrales para los jóvenes de las zonas urbanas <sup>(14)</sup>. De hecho, en el caso del Programa de Barrios más seguros de Birmingham (programa ganador de los Premios europeos de prevención del delito 2004), sus objetivos fundamentales eran la reducción de las diversas formas de violencia y de delincuencia, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y fomentar activamente la participación de las comunidades en su propia integración social <sup>(15)</sup>.

3.7. El fortalecimiento de una sociedad europea organizada y solidaria, mediante el apoyo por parte de la Unión Europea a proyectos innovadores de dimensión social y de integración, asegura la mejora de la seguridad y del desarrollo urbano sostenible. A título de ejemplo, los programas Urban constituyen una iniciativa comunitaria del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en favor del desarrollo sostenible de las ciudades y barrios en crisis, que favorecen una clara mejora de la prevención de la violencia de los menores y la delincuencia en general.

3.8. De hecho, mediante el desarrollo de la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones locales, de intercambio de experiencias y buenas prácticas, se promueve el concepto de «gobernanza urbana», que se define por una serie de estudios de reorganización y mejora de los servicios públicos, la concepción y la implantación de nuevas estructuras de gestión urbana, introducción de indicadores estables de evaluación de la gestión local y campañas de información y mejora del acceso a la información dirigidas a los ciudadanos, sin caer en la estigmatización y el miserabilismo.

<sup>(13)</sup> En el caso de Clichy Sous-Bois, Francia, los costes materiales ascendieron a 150 millones de euros en 2005.

<sup>(14)</sup> «Prévenir la délinquance en milieu urbain et auprès des jeunes. Recueil international de pratiques inspirantes». Centre international pour la prévention de la criminalité, 2005. ([www.crime-prevention-intl.org/publications/pub\\_113\\_1.pdf](http://www.crime-prevention-intl.org/publications/pub_113_1.pdf))

<sup>(15)</sup> Los resultados obtenidos fueron una reducción del delito juvenil en un promedio del 29 %, frente al 12 % en otras áreas comparables.

3.9. Por otra parte, existen otras iniciativas, como el Pacto europeo para la juventud, que tiene como objetivo mejorar la formación, la movilidad, la inserción profesional y la inclusión social de los jóvenes europeos, facilitando al mismo tiempo la conciliación de la vida familiar y la vida profesional.

3.10. En general, la participación ciudadana y activa de los jóvenes se ve favorecida por el inmenso trabajo que llevan a cabo las asociaciones que desarrollan día tras día sus actividades sobre el terreno, con lo que se inscriben en el marco de estrategias europeas, nacionales o locales de desarrollo y lucha contra la exclusión social.

#### 4. Algunas propuestas sobre una política europea relativa a la violencia juvenil en los espacios urbanos

4.1. De lo que se ha venido exponiendo en los anteriores apartados del presente Dictamen de iniciativa se pueden extraer las siguientes líneas directrices u orientaciones:

- Las respuestas a la violencia colectiva, tanto la delincuencia como los actos antisociales e incivildades cometidos por menores, deben ser múltiples y siempre sometidas a evaluación para su constante mejora, reforzando siempre el componente educativo y formativo, así como la participación del menor en su propio desarrollo y su futuro.
- Deben promoverse las distintas estrategias preventivas y otras alternativas a través de una política europea clara y sostenible, basada en prioridades definidas a nivel de la Unión Europea, que contribuyan a la resolución de los problemas de violencia de menores en los espacios urbanos, evitando en la medida de lo posible la intervención judicial.
- Debe concederse un reconocimiento muy especial, tanto a nivel europeo como nacional, a las estructuras sociales para jóvenes. Muchas de estas instituciones, ya sean asociativas o públicas, desempeñan un papel preponderante en la vida de los jóvenes, especialmente proponiendo actividades que les mantienen ocupados y y, por lo tanto, evitan una posible entrada en la delincuencia. En consecuencia, el papel de las escuelas y asociaciones debe tenerse en cuenta de manera especial y apoyarse, particularmente con financiación pública.
- Los principios europeos e internacionales relativos a la violencia y a la delincuencia de los menores de edad deben armonizarse a través de estándares mínimos que deben respetarse en las legislaciones nacionales y utilizarse como indicadores de la garantía de los derechos de los menores. Teniendo en cuenta el carácter multidisciplinario de las agencias y órganos gubernamentales implicados en la gestión del espacio urbano europeo, es necesario el desarrollo de iniciativas, el establecimiento de estándares de buenas prácticas –que pueden ser evaluados y analizados a través de un Observatorio Europeo de Justicia Juvenil, por ejemplo– que aporte la validez y comparabilidad de los datos estadísticos relacionados con la violencia juvenil en los espacios urbanos.

- Las sanciones y medidas impuestas por las jurisdicciones nacionales deben estar basadas en el interés superior del adolescente de acuerdo con su edad, su madurez psicológica, sus condiciones físicas, su desarrollo y sus capacidades <sup>(16)</sup>, siempre adaptadas a las circunstancias personales (principio de individualización de la medida).
- Las estrategias de renovación urbana acompañadas de políticas sociales sostenibles deben ser favorecidas por las instituciones europeas, siempre en la perspectiva de una mejor distribución y ordenación del territorio, para evitar el fenómeno de exclusión y facilitar la integración en la ciudad de las poblaciones más vulnerables.
- Las autoridades deben proveer de recursos suficientes a las instituciones, tanto de protección como de reinserción para menores, dotándolas de medios y personal adecuados, de forma que garanticen que las intervenciones tengan una influencia significativa en la vida del menor.
- La selección apropiada y la formación específica, si fuera posible con algunos estándares europeos de referencia, tanto de los actores sociales, como jurídicos y policiales, deben ser aseguradas y constantemente actualizadas según una cooperación multiinstitucional y multidisciplinaria en un contexto de intercambios transnacionales, en particular para entablar el diálogo y establecer relaciones entre las fuerzas del orden y los jóvenes.
- Las instituciones europeas y los Estados miembros deben considerar el Año Europeo 2010 de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social como una oportunidad de demostrar su determinación en considerar la protección de los derechos de los jóvenes en conflicto con la ley y la prevención de la violencia en los espacios urbanos como una prioridad de la lucha contra la exclusión social.
- Las instituciones europeas deberían crear una línea de financiación para proteger a los menores de la exclusión social en los espacios urbanos más marginalizados, con el fin de sostener proyectos innovadores en el contexto de la mejora de la cohesión social de la sociedad civil y así, por lo tanto, favorecer el espíritu de iniciativa y de empresa de los jóvenes.
- La implementación de criterios comunes y de buenas prácticas debe desarrollarse hacia la prevención, tratamiento y reinserción del menor infractor.

Bruselas, 15 de julio de 2009.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Mario SEPI

---

<sup>(16)</sup> Véase la Declaración común de Valencia del Observatorio Internacional de Justicia Juvenil.