

LA SEGURIDAD CIUDADANA

LA INSEGURIDAD CIUDADANA HA CAMBIADO NUESTRAS VIDAS¹

Jaume Curbet

1. La glocalización de la inseguridad

Las preocupaciones locales por la seguridad ciudadana han copado, en las dos últimas décadas, los primeros lugares en las encuestas sobre las cuestiones que más preocupan a la opinión pública, y han obtenido el tratamiento más espectacular en los medios de comunicación y, por tanto, también la prioridad en las agendas políticas.

Sin embargo, nuestra tendencia a pensar siempre en soluciones mejores sin considerar siquiera la posibilidad de enfrentarnos con las causas del problema para eliminarlo (Panikkar, 2002), relega con demasiada frecuencia el análisis de ese problema y, por tanto, su comprensión. Esto es así hasta el punto de que, en la práctica, el llamado «problema de la inseguridad ciudadana» se ha convertido en uno de los recursos, si no el principal, más empleados –sin excluir la demagogia más descarnada– en las batallas políticas (por los votos) y mediáticas (por las audiencias). Por tanto, resulta difícil, cuando no simplemente imposible, el debate informado y sereno acerca de las dimensiones del problema, sus causas y, sobre todo, las soluciones realmente disponibles. Los efectos de esta carencia injustificable, lejos de constituir una simple anomalía técnica, adquieren una relevancia política colosal.

Ya sea como resultado de la existencia de importantes intereses –corporativos, políticos y económicos– vinculados directamente a la existencia de unos niveles sostenidos de inseguridad ciudadana, o bien como consecuencia de la predisposición psicosocial a descargar las ansiedades difusas y acumuladas sobre un objeto visible, próximo y fácilmente asequible (mecanismo del chivo expiatorio), o todavía con más probabilidad, como la sinergia perversa de ambos factores –es decir, la conjunción entre los intereses creados en la inseguridad y la necesidad psicosocial de descargar la ansiedad acumulada–, la cuestión es que la inseguridad ciudadana constituye, sobre

todo, un problema mal formulado, y los problemas mal formulados, como es bien sabido, no tienen solución. Entonces, advertir que nos estamos enfrentando a un problema mal formulado se convierte en la condición previa y absolutamente necesaria para hallar la salida de este auténtico *cul-de-sac*.

En mi opinión, las razones principales que explican este despropósito son dos. En primer lugar, el problema de la inseguridad ciudadana se construye –debido a la falta de compromiso económico y social por parte del Estado (Wacquant, 2006)– desgajando una parte específica de las preocupaciones por la seguridad (la inseguridad ciudadana –que se materializa en la esfera local–) del resto (la inseguridad social –la cual se genera a escala global–).

En segundo lugar, la formulación del problema de la inseguridad ciudadana se sustenta en la confusión, en buena parte interesada, entre la dimensión objetiva (la probabilidad de ser víctima de una agresión personal) y la dimensión subjetiva (el temor difuso a la delincuencia); de modo que, casi sin necesidad de distinguir entre el riesgo real y el percibido –que, a pesar de sus evidentes interconexiones, aparecen claramente diferenciados–, las demandas de seguridad (la solicitud, por parte de los ciudadanos, de servicios de protección sean públicos o privados) se basan en un temor difuso a la delincuencia que, a pesar de contener el riesgo real de ser víctima de una agresión, adquiere vida propia al margen de la evolución real de los índices de criminalidad.

1.1. Entre el riesgo y el temor

Es decir, sin un incremento real de la actividad delictiva, la percepción de inseguridad no parece aumentar significativamente. Aun así, una vez que la victimización incrementa la sensación de inseguridad, ésta adquiere una dinámica autónoma y diferenciada en la que pueden intervenir muchos elementos y no únicamente la expansión real de la delincuencia. Por tanto, una correcta comprensión del fenómeno de la inseguridad ciudadana requiere tener muy presente lo siguiente:

«Una vez consolidada, esta visión del mundo no cambia rápidamente. No está afectada por los cambios que ocurren año tras año en las tasas del delito, aunque éstas impliquen reducciones en las tasas reales de victimización delictiva.

Esto explica la aparente ausencia de una relación entre las tendencias del delito y el sentimiento de temor al mismo. Nuestras actitudes ante el delito –nuestros miedos y resentimientos, pero también nuestras narrativas y formas de comprensión típicas del sentido común– se convierten en hechos culturales que se sostienen y son reproducidos por guiones culturales y no por la investigación criminológica o los datos empíricos oficiales» (Garland, 2005).

No es extraño, pues, que quienes más experimentan esta sensación de inseguridad ciudadana no sean, necesariamente, los sectores sociales que se hallan expuestos más directamente al riesgo real a la agresión personal, sino quienes no disponen ni de los recursos ni de la esperanza de vida requeridos para adaptarse a los vertiginosos cambios económicos, sociales y culturales que sacuden la denominada era de la globalización. Así se explica que en la configuración de este sentimiento de inseguridad aparezcan mezclados, con el miedo difuso a la delincuencia, otros temores (propios, en definitiva, de la inseguridad social global) que nada tienen que ver con el riesgo real para la seguridad personal.

En cualquier caso, la persistencia de este clima de incertidumbre, asociado a la existencia de altos niveles de delincuencia, parece reflejar –a los ojos de los ciudadanos– una falta de voluntad de afrontar el problema o, lo que es peor, tal vez una incapacidad para hacerlo. Por ello, la extensión de los signos de desorden social lleva a los individuos a sentirse en riesgo (real o percibido) en el territorio en el que viven e incluso a tomar medidas particulares a fin de protegerlo. Llegados a este punto, parece operar un doble mecanismo de adaptación: por una parte, los sectores sociales que disponen de recursos para ello abandonan los lugares que amenazan entrar en la espiral del desorden social y el declive urbano (Skogan, 1992); por otra, entre los sectores que no disponen de esta capacidad, el crecimiento del sentimiento de inseguridad alimenta no sólo las quejas, sino también las actitudes y las reacciones punitivas.

A pesar de ello, la demanda de seguridad constituye una cuestión social que no puede, finalmente, ser reducida a la simple agregación de experiencias individuales o de grupo y que, por tanto, requiere una respuesta política –en el contexto de una gestión integrada de

la ciudad y de sus disfunciones— que sea capaz de trascender las respuestas meramente técnicas y represivas (Chalom y Léonard, 2001).

Al llegar a este punto, todo indica, pues, que las demandas de seguridad, en nuestra sociedad, se configuran a partir del riesgo percibido respecto a la delincuencia considerada como un todo indiferenciado —más que de acuerdo con el riesgo real de ser víctima de un tipo específico de agresión—, de modo prioritario por parte del sector de la población que se encuentra amenazado por la marginación económica y también por la social, cultural, política e ideológica. Esto explica que las políticas públicas se orienten, prioritariamente, a responder a las demandas de seguridad de una población atemorizada (políticas de seguridad) más que a desactivar los conflictos que se hallan en el origen de las diferentes manifestaciones de delincuencia (políticas sociales). Entonces, el círculo vicioso está servido: conflictos desatendidos que generan inseguridad en los sectores sociales más vulnerables; demandas de seguridad que responden al riesgo percibido antes que al riesgo real; políticas de seguridad que pretenden tranquilizar a la población atemorizada sin modificar las condiciones de producción de estos temores; y, en consecuencia, inseguridad cronificada.

1.2. Reformular la inseguridad ciudadana

El estudio de la sensación de inseguridad (riesgo percibido) resulta fundamental para la correcta comprensión del fenómeno de la inseguridad ciudadana y, para ello, la estructura social y el territorio constituyen dos dimensiones básicas, ya que influyen en la distribución desigual de esta dimensión subjetiva del fenómeno entre la población (Curbet et al., 2007).

Respecto a la estructura social, como hemos visto, la construcción del fenómeno de la seguridad ciudadana no se relaciona sólo con el riesgo real que experimenta la población de ser víctima de la delincuencia, sino que depende de otros muchos factores. Entre estos factores de riesgo, uno de los más importantes es la posición social de los individuos, que los hace más o menos vulnerables ante la inseguridad social. La necesidad de seguridad ciudadana se agudiza en aquellos grupos con una situación social más vulnerable, que experimenta una mayor sensación de inseguridad en todos los ámbitos de la vida y que dispone de menos recursos para afrontar los riesgos. En cambio, las personas dotadas de mayores protecciones otorgan menor importancia a la seguridad ciudadana. Se trata de la población que goza de una posición competitiva en la economía global, políticamente integrada, con capacidad para desplegar nuevas formas de relación social, y que es consciente de que

dispone de recursos suficientes para controlar los riesgos.

Con referencia al territorio, las ciudades y sus barrios son mucho más que simples estructuras urbanas, ya que es allí donde se desarrollan las relaciones sociales de los ciudadanos, se materializan los aspectos positivos y negativos de la convivencia, y también son el lugar en el que se plasman los temores y las seguridades de la población. La percepción de inseguridad en los barrios acostumbra a ser menor que en la ciudad, lo cual se explica por el hecho de que el barrio es el espacio próximo y conocido, mientras que la ciudad es vivida como algo más lejano y desconocido. Los dos argumentos principales que confieren seguridad o inseguridad a un espacio son el lugar en sí, y la gente que lo frecuenta. Ambos factores se traducen en una sola variable: el uso social del espacio, elemento básico para explicar el riesgo percibido en los diferentes territorios.

Otro factor que puede influir en la percepción de inseguridad en el espacio público es el incivismo, porque la estructura de relaciones y la convivencia en el propio barrio es uno de los ámbitos privilegiados en la búsqueda de seguridades. El incivismo es, además, un factor que interviene en la percepción de inseguridad ciudadana a través del deterioro de los espacios públicos que suele comportar. Esto se produce aunque el problema del incivismo pueda quedar reducido también a un simple chivo expiatorio de un problema de mayor entidad y más inquietante: la inseguridad ciudadana.

En todo caso, el problema de la inseguridad ciudadana resulta indisociable de la falta generalizada de indicadores fiables que permitan dimensionar correctamente las distintas formas de delincuencia, continuar comparando su evolución con la de otras ciudades, países o regiones y, finalmente, medir el impacto real de las diferentes políticas de seguridad. Entonces, la necesidad de disponer de indicadores fiables de la evolución de la delincuencia y la inseguridad, más que un reto exclusivamente metodológico, se ha convertido ya en una exigencia política de primer orden.

En la actualidad se dispone, como describe Torrente (2007), de tres fuentes de información a fin de dimensionar los riesgos para la seguridad ciudadana que afectan a una comunidad: los controladores (policía, tribunales, inspecciones, etc.), las víctimas y los transgresores. Los controladores ofrecen, naturalmente, con exclusividad datos relativos a los problemas que gestionan y normalmente se trata de cifras sobre infracciones o delitos procesados. Las víctimas pueden relatar sus experiencias, sus temores y sus demandas de seguridad; muestran, por tanto, un

abanico de datos sobre la inseguridad tal como es vivida. Finalmente, los transgresores y los delincuentes pueden hablar de sus actividades, visiones e intenciones; siempre, claro está, que se trate de transgresiones o delitos reconocidos. Para recoger datos de cada una de estas fuentes puede recurrirse a diferentes técnicas. Entre las más comunes, respectivamente, podemos hallar las estadísticas policiales y judiciales, las encuestas de victimización y las de autoinculpación.

Sin duda, cada una de las fuentes y las técnicas empleadas, por el hecho de que miden cosas diferentes, presenta sus propias limitaciones. Así, más de la mitad de los actos ilícitos penales no se denuncian y las sentencias condenatorias posiblemente no lleguen al 8% de las denuncias; además, las estadísticas policiales tienden a sobrerrepresentar los «delitos de calle» —en detrimento de los de «cuello blanco»—, cometidos por jóvenes y hombres de clase social baja. Por su parte, las encuestas de victimización encuentran dificultades para captar los acontecimientos con víctima colectiva; pongamos por caso, los delitos contra el medio ambiente o bien los cometidos por organizaciones y profesiones. Finalmente, las encuestas de autoinculpación presentan problemas graves de no respuesta. En conjunto, las distintas fuentes tienden a sobrerrepresentar las infracciones y los delitos cometidos en la vía pública y a infrarrepresentar los demás, de modo que no hay una fuente ni una técnica ideal para evaluar la seguridad ciudadana.

Por tanto, los sociólogos y los criminólogos acostumbran a utilizar varias fuentes en sus análisis. No obstante, las encuestas de victimización son, incluso con las limitaciones referidas, la técnica que ofrece una visión más próxima a la realidad de la población; por ello, tienden a ser utilizadas como base de los indicadores de inseguridad subjetiva; es decir, para medir el riesgo percibido.

Una dificultad añadida al análisis de la inseguridad ciudadana reside no sólo en la falta de indicadores adecuados, sino también en sus propias limitaciones, ya que su elección siempre implica una selección y, en consecuencia, no puede quedar exenta de controversias teóricas y políticas.

A pesar de todas estas limitaciones, por otra parte inevitables, conviene entender que la tarea prioritaria consiste en reformular los problemas de la inseguridad ciudadana (asociada exclusivamente al peligro de la delincuencia de calle) en el contexto de la inseguridad social global y en unos términos que posibiliten afrontarla sin costos insostenibles para la libertad y la justicia.

2. La gobernanza de la seguridad ciudadana

Sin embargo, la elección e implantación de políticas y prácticas técnicamente viables (es decir, realizables) y políticamente sostenibles (o sea, aceptables socialmente) presupone la existencia de unas determinadas condiciones sociales, políticas y culturales de realización. Por tanto, la interacción, inevitablemente paradójica, entre la libertad de acción individualmente responsable por parte de los actores y la influencia decisiva de las condiciones sociales, políticas y culturales resulta ineludible.

En el último cuarto del siglo XX, en las sociedades industrializadas, el campo del control del delito y la justicia penal sufrió, si no un colapso o una ruptura completa, sí una crisis que hizo tambalear algunos de sus pilares básicos (peligro) y que dio lugar a una serie de respuestas adaptativas cuyos efectos llegan hasta nuestros días (oportunidad). Es en este período cuando, según Garland, se configura el escenario social y criminológico en el que deberán desplegarse las nuevas políticas públicas, que está marcado, especialmente en el último tercio del siglo XX, por dos hechos sociales fundamentales: la normalización de elevadas tasas de delito y las limitaciones reconocidas de la justicia penal estatal; los cuales, conjuntamente, darán lugar a un tercer hecho no menos trascendente: la erosión del mito –fundacional del Estado moderno– según el cual el Estado soberano es capaz de generar ley y orden y de controlar el delito en sus límites territoriales.

A principios de los años noventa, cuando en las sociedades industrializadas la progresión de las tasas de delito iniciada en los años sesenta parecía haber llegado a una especie de altiplano, las tasas de delito contra la propiedad y de delitos violentos registrados eran diez veces superiores a las de cuarenta años atrás. No debe olvidarse que las tasas correspondientes a los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial ya eran el doble o el triple de las registradas durante el período de entreguerras, de manera que entre las décadas de 1960 y 1990 se desarrolló un conjunto de fenómenos alrededor del delito: la expansión de un miedo difuso ante el delito, unos comportamientos rutinarios de evitación, unas representaciones culturales y mediáticas omnipresentes y una «conciencia del delito» generalizada que dejó de considerar las altas tasas delictivas como un desastre transitorio y pasó a contemplarlo como un riesgo normal que se debe tener presente constantemente. Así pues, en primera instancia, la experiencia contemporánea del delito se articula –basándose en una nueva conciencia atomizada de la inevitabilidad de altas tasas de delito– en un conjunto de supuestos culturales

y representaciones colectivas que ni siquiera un descenso en las tasas de delito parece capaz de alterar.

Vinculado íntimamente a la normalización de elevadas tasas de delito, y prácticamente en paralelo, tiene lugar un segundo hecho determinante en la configuración de la experiencia contemporánea del delito: las limitaciones reconocidas de la justicia penal estatal.

Si hasta finales de la década de 1960 las instituciones de justicia penal parecían capaces de resolver adecuadamente el desafío que planteaba el incremento sostenido de las tasas de delitos registrados, durante la década de 1980 y a principios de los años noventa se observa una clara sensación de fracaso de las agencias de la justicia penal y un reconocimiento cada vez más explícito de los límites estatales para controlar el delito.

Esta visión, más o menos soterrada en los círculos oficiales, resulta mucho más estridente de acuerdo con una opinión pública que no duda en manifestar su posición crítica ante la justicia penal (particularmente ante la acción de los tribunales y los jueces), a la que acusa de aplicar unas penas demasiado indulgentes y de no preocuparse suficientemente por la seguridad pública. En este clima de desconfianza en la capacidad de la justicia penal, las políticas públicas consideran más realista afrontar los efectos del delito que abordar el problema en sí mismo.

2.1. La crisis del control estatal del delito

Aun así, fue preciso esperar a la colisión entre estos dos hechos –la normalización de elevadas tasas de delito y las limitaciones reconocidas de la justicia penal estatal– para advertir que «¡el rey está desnudo!». A pesar de que la capacidad del Estado para cumplir debidamente su propósito de gobernar los distintos aspectos de la vida social era cuestionada en varios frentes, faltaba poner de relieve la profundidad estructural de esta incapacidad: ni momentánea ni parcial, la falta de pericia para generar los niveles esperados de control del delito ponía en evidencia la magnitud del fracaso estatal.

La erosión de la capacidad estatal para generar ley y orden y controlar el delito en sus límites territoriales constituye, indudablemente, una verdad extremadamente difícil de asumir por las autoridades gubernamentales, que son conscientes de los enormes costes que supondría abandonar su pretensión de ser los proveedores exclusivos de seguridad pública, ya que la contrapartida de reconocer los peligros es el fracaso de las instituciones, cuya justificación es precisamente la no-existencia de peligros (Beck, 2008).

En realidad, sin embargo, la confianza en el poder público para controlar el delito es –como nos recuerda Robert (2003)– una invención relativamente reciente, y más en las prácticas sociales que en los discursos de los juristas estatales. Por eso, no es de extrañar que se trate de una confianza frágil que, por tanto, necesita muy poco para agrietarse. Y no hay que ser excesivamente sensible para percibir, bajo la fina capa del sistema penal contemporáneo, el latido persistente de los ancestrales resortes del miedo, el poder, la violencia o la venganza.

Tampoco debería sorprender, en consecuencia, la lentitud y la dificultad que marcan el ritmo de avance de las reformas humanitarias en el campo del control del delito y la justicia penal, así como la aparente facilidad con la que se vuelve a principios y estrategias punitivas que, para el espíritu ilustrado, podrían aparecer como definitivamente superadas.

A efectos de identificar los cambios producidos en el control del delito, Garland (2005) propone que tengamos en cuenta dos conjuntos de fuerzas transformadoras. En primer lugar, los cambios sociales, económicos y culturales característicos de la modernidad tardía, cambios que fueron experimentados, de manera desigual, por todas las democracias industrializadas occidentales después de la Segunda Guerra Mundial y, de forma más acentuada, a partir de la década de 1960. En segundo lugar, la combinación de neoliberalismo económico y conservadurismo social que orientó las políticas públicas desplegadas en respuesta a estos cambios y, asimismo, a la crisis del Estado de bienestar.

Siguiendo a Garland, se pone de manifiesto que los cambios producidos en el campo del control del delito y la justicia penal durante la última mitad del siglo XX, son debidos ciertamente a la acción combinada de decisivos políticos, diseñadores de políticas públicas, criminólogos y formadores de opinión; pero sólo se explican tomando en consideración además –como condición absolutamente necesaria– los cambios operados tanto en la estructura social como en las sensibilidades culturales que han hecho posible –en sentido técnico– y deseable –para los sectores más influyentes del electorado– este tipo de políticas públicas.

Ciertamente, en este cambio de milenio han convergido, por una parte, la pervivencia de los elementos estructurales propios de la modernidad capitalista y democrática y, por otra, el despliegue de profundas transformaciones –en las esferas económica, política, social y cultural– que han afectado desde a los mercados económicos globales y el sistema de

Estados nacionales hasta las condiciones básicas que rigen la vida de los individuos y las familias; cambio que, tanto por su alcance como por su intensidad, no podían sino alterar sustancialmente el campo del control del delito y la justicia penal.

En todo caso, sea cual sea el resultado, la acción de la justicia penal está condenada, por su propia naturaleza, a generar disgusto, a veces desengaño e incluso franca hostilidad en alguna de las partes implicadas en el proceso: por ejemplo, tiene que tomar medidas sobre individuos peligrosos y liberar a delinquentes que se reincorporan a la comunidad una vez que han cumplido la condena. En estas condiciones, los diferentes actores se miran mutuamente con desconfianza y se muestran, generalmente, escépticos sobre la eficacia global del sistema de justicia penal. No resulta extraño, pues, que para gran parte de la población, el dispositivo estatal de control del delito sea considerado más como parte del problema de la inseguridad ciudadana que de su solución (Garland, 2005).

2.2. La tensión entre políticos y administradores

En ningún caso puede entenderse que esto justifique una reducción determinista de las opciones disponibles –tanto por parte de las agencias como de las autoridades del sistema de justicia penal– para responder a los cambios mencionados y, por tanto, para desplegar estrategias significativamente diferentes. El protagonismo, y consiguientemente la responsabilidad, de los actores en los cambios operados en el control del delito y la justicia penal durante la última mitad del siglo, resulta incuestionable en la resolución de los problemas que se van planteando sucesivamente.

Así, los gobiernos despliegan dos grandes estrategias esquizofrénicamente orientadas hacia objetivos opuestos. Por una parte, se promueven reformas institucionales y políticas públicas destinadas, de una forma u otra, a superar los límites evidenciados por la justicia penal y a corresponsabilizar a la comunidad en el control preventivo del delito (estrategia comunitaria). Pero por otra, los funcionarios elegidos –ante las dificultades para adaptar las políticas públicas a la incómoda realidad– reaccionan con frecuencia de manera politizada, ya sea para negar la evidencia y reafirmar el mito estatal del control exclusivo del delito o bien para abonarse a unas recetas de ley y orden de resultados electorales tentadores, pero de efectos sociales impredecibles (populismo punitivo).

Ciertamente, el aumento y la cronificación de las tasas de delito registrado en niveles altos, a partir de la década de 1960, perturbó notablemente

a las principales agencias de la justicia penal (la policía, los tribunales, las prisiones). Al incremento del volumen de trabajo del sistema de justicia penal (delitos denunciados a la policía, investigaciones realizadas, juicios celebrados, delincuentes encarcelados) se agregó la escasez de recursos para afrontar el incremento de la demanda.

De modo que, como hemos visto, la justicia penal empezó a ser vista como una parte del problema más que de la solución. La ansiedad generada por el temor a perder la confianza del público originó reacciones diferentes y no siempre complementarias en los dos grupos principales de actores institucionales: los políticos y los administrativos.

Para los actores políticos, que se mueven en el contexto de la competencia electoral, las decisiones políticas están fuertemente condicionadas por la exigencia de adoptar medidas efectivas a corto plazo, que resulten populares y que no sean interpretadas por la opinión pública como muestras de debilidad o como un abandono de las responsabilidades estatales. De esta manera las decisiones políticas en el ámbito del control del delito y la inseguridad tienden inevitablemente a buscar la espectacularidad o el simple efectismo, y a evitar a cualquier precio que puedan ser acusadas, por la oposición política o los medios de comunicación, de alejarse del «sentido común» (Garland, 2005).

En cambio, para los actores administrativos, encargados de la gestión de las agencias del sistema de justicia penal, las exigencias propias de las relaciones públicas y del contexto político son también importantes y actúan como constreñimientos externos de sus decisiones, aunque en la actividad cotidiana no son las consideraciones fundamentales que gobiernan la toma de decisiones por parte de los administradores. A pesar de que tienen que obedecer las leyes y las directivas producidas por los políticos, estos últimos son vistos por los administradores como una fuerza externa y problemática, con otros intereses y agendas, más que como una parte integrante de la organización.

Así pues, en este contexto de presión creciente sobre el sistema de justicia penal, se configura una relación conflictiva entre los políticos –que acostumbran a considerar las propuestas de políticas públicas en función de su atractivo político y en relación con las posiciones de otras organizaciones– y los administradores –que están obligados a centrarse en los intereses propios de la entidad que dirigen–, la cual pone de manifiesto la existencia de dos discursos basados en diferentes visiones de la crisis del control del delito, así como en lógicas, intereses y estrategias difícilmente

conciliables, que convierten en muy compleja la elaboración de políticas públicas eficaces.

Esta tensión estructural entre políticos y administradores resulta especialmente visible, incluso con particular virulencia, cuando las situaciones de crisis, por una parte, ponen a las personas bajo una presión inmensa y provocan reacciones emocionales y, por otra, rebasan los diseños organizativos, incluso de las agencias que están llamadas a afrontar diferentes tipos de crisis, como puede ser el caso de la policía, los bomberos o el ejército (Boin, 2007). Aún más, tal vez, en un ámbito de la gobernabilidad tan lleno de conflictos como es el sistema de justicia penal, en el que deben tratarse cotidianamente casos que, en condiciones de alta visibilidad pública y tensión emotiva, ponen a prueba la capacidad estatal para mantener el orden.

2.3. La opinión pública y los medios de comunicación

Este nuevo escenario no sólo ha alterado el papel acordado a los actores institucionales (políticos y administrativos), y en particular a la policía, sino que también ha concedido un protagonismo, hasta hace pocos años inimaginable en el campo del control del delito, a un conjunto variado de nuevos actores. Esto sucede hasta el punto de que, como destaca Roché (2004), la eventual coordinación de estos diferentes niveles de administración y los nuevos actores constituye un aspecto crucial de la gobernanza de la seguridad ciudadana. El efecto combinado de la normalización de elevadas tasas de delito y las limitaciones reconocidas de la justicia penal estatal –que explica, como hemos visto, la crisis del control del delito por parte del Estado– impactó no sólo en las agencias de justicia penal, sino, por descontado, también y profundamente en la opinión pública.

No se trata sólo de la pérdida de confianza en el poder estatal para controlar efectivamente el delito, sino, más allá de un mal humor intenso pero pasajero, de la configuración de un nuevo «sentido común», sustentado especialmente en las clases medias, identificado emocionalmente con las víctimas del delito, beligerante contra los derechos del delincuente y profundamente crítico con las actuaciones de la justicia penal.

Pero no conviene olvidar que las actitudes de «sentido común» se caracterizan con demasiada frecuencia por una visión totalitaria que se ampara en una mezcla explosiva de suposiciones frívolas y dogmas ideológicos, y que confluyen en una demanda inflexible de justicia y castigo –que en realidad equivalen a venganza–, así como de protección a cualquier precio.

Planteado así, el problema de la inseguridad ciudadana es indudable que no tiene solución. Cae por su propio peso que la aplicación simultánea de todos y cada uno de estos principios absolutos resulta, simplemente, imposible. Esto puede comprenderse todavía mejor cuando estas exigencias inflexibles se contrastan con la limitación de los recursos puestos a disposición de la justicia penal, las exigencias jurídicas en materia de prueba, la capacidad de acción de la defensa y las posibilidades de acuerdos acerca de la sentencia. Por ello, no resulta fácil evitar que el público, con frecuencia, sea incapaz de entender las decisiones de la justicia penal y que, en muchos casos, simplemente se escandalice.

Pero al referirnos a la opinión pública, en la era de la información, debemos tener necesariamente en cuenta el complejo pero importante papel ejercido por los medios de comunicación de masas y, sobre todo, de la televisión –que en la segunda mitad del siglo XX se consolidan como una institución central de la modernidad– en la formación de este sentido común contemporáneo, relativo al control del delito y la justicia penal, contenido en la opinión pública.

La influencia de los medios de comunicación sobre el fenómeno de la inseguridad ciudadana es objeto de un debate que no presenta síntomas de estar cerca de llegar a una conclusión satisfactoria. Por una parte, no hay elementos que permitan sostener fundamentadamente la tesis que reduce la opinión pública, prácticamente, a una mera creación de los medios de comunicación. En el otro extremo, tampoco puede limitarse la participación de estos medios en la formación de las percepciones populares sobre el delito a una simple función de espejo de la realidad. Ni tanto ni tan poco. Probablemente, hay un poco de cada uno de estos atributos que tan rotundamente se asignan a los medios de comunicación, pero en la justa medida.

Ante todo, no puede olvidarse que los medios de comunicación de masas, en la sociedad mediática, se sitúan en un doble y complementario ámbito de poder: económico (forman parte, cada vez más, de grandes corporaciones comerciales –progresivamente transnacionales– que luchan ferozmente, en el mercado de la información y el entretenimiento, por obtener los máximos beneficios a través de la explotación de máximas audiencias) y político (necesitan al poder político tanto como resultan imprescindibles para el ejercicio de éste). Es decir, por si quedara alguna duda, los medios de comunicación no constituyen, exactamente, lo que parece anunciar la literalidad de su denominación: unos simples medios (desprovistos de interés propio) que se limitarán a informar sobre –como les gusta proclamar– «lo que ocurre» sin añadir ni omitir nada.

Ahora no corresponde considerar la legitimidad de los intereses propios (comerciales y políticos) que los medios de comunicación de masas, en particular los televisivos, puedan defender en cada caso; y aún corresponde menos recurrir a la siempre seductora «teoría de la conspiración» a fin de cerrar con una explicación simple el complejo papel ejercido por los medios en la formación del «sentido común» sobre el control del delito. Sin embargo, sí debe indicarse que, en el crecientemente competitivo mercado del infoentretenimiento, no se trata de atender necesidades materiales, sino psicológicas y, por tanto, el reto consiste en ofrecer productos mediáticos destinados tanto a satisfacer deseos como a canalizar temores. Si se trata de satisfacer deseos y temores, la materia prima del negocio de la comunicación, especialmente en su variedad audiovisual, no puede ser otra que una sucesión constante de novedades (impactantes, sorprendentes, emocionantes, desconcertantes y, aún más, aterradoras) a cualquier precio (Gil Calvo, 2006).

No es preciso insistir aquí en un hecho evidente: los medios de comunicación no producen ni las elevadas tasas de delito ni la erosión de la confianza en la capacidad estatal para controlar el delito. Pero tampoco sería necesario aclarar que no se limitan simplemente a informar de esto, en absoluto. Margaret Thatcher opinaba que «esto de la sociedad no existe» y, en cambio, a juicio de muchos sociólogos –en un «thatcherismo invertido»– no existe nada que no sea sociedad (Beck, 2008). El «sentido común» sobre el control del delito es, pese a unos y otros, una construcción psicosocial; es decir, un proceso a través del cual, un individuo, en interacción con muchos otros, se forma o bien se adhiere a una visión determinada sobre el funcionamiento del control del delito y la justicia penal. En la sociedad actual, el proceso de formación de este «sentido común» incluye, ya indispensablemente, a los medios de comunicación. Lagrange (Robert, 2003) lo formula en unos términos sugerentemente equilibrados: los medios de comunicación reflejan una preocupación que no han creado, unos puntos de cristalización sobre violencias emblemáticas, y su influencia acerca de la percepción de inseguridad ciudadana sólo se produce en caso de consonancia entre la vivencia del lector o espectador y el mensaje mediático.

A la revolución mediática que, sobre todo a partir de la década de 1960, cambió las relaciones sociales y las sensibilidades culturales –liderada en primer lugar por los periódicos de circulación masiva, después por la radio y finalmente por la televisión– hay que atribuirle también un doble impacto específico en la configuración del «sentido común» contemporáneo relativo al control del delito y la justicia penal. El éxito global de

los medios de comunicación de masas y la consiguiente perspectiva cosmopolita hicieron estallar los límites que mantenían fragmentados y relativamente estancos a los mercados locales de la información –centrados en realidades étnicas, sociales y culturales particulares– y, con esto, «acercó» en todas partes riesgos y problemas específicos que antes quedaban suficientemente aislados como para no poder alimentar una inseguridad difusa a escala global. Por tanto, en la escenificación territorialmente indiscriminada del delito a escala global –a través de los medios de comunicación de masas–, todos podemos sentirnos expuestos ya no solamente a riesgos reales que se corresponden con la realidad delictiva local, sino también a riesgos percibidos que se alimentan de la narración indiferenciada, a través de los medios globales de comunicación, de problemas que afectan a grupos sociales y territoriales muy distintos y alejados entre sí.

Sin embargo, esta homogeneización del espacio de la comunicación no sólo facilita la propagación global –más allá de la experiencia local y directa compartida– de una inseguridad difusa (la percepción de que todos podemos resultar víctimas de cualquier delito), desterritorializada (la percepción de que todo puede suceder en cualquier parte) y, por tanto, inquietante (la percepción de que incluso los delitos más aberrantes constituyen un problema de todos). Asimismo, la televisión se convierte en el escaparate que muestra a todo el mundo los nuevos estilos de vida y los correspondientes patrones de consumo que a la hora de la verdad, en las posibilidades reales de acceso, quedan limitados exclusivamente a un sector social restringido, con el correspondiente efecto perturbador para amplios sectores de población que se ven, de este modo, atrapados en el cruel despropósito que el biólogo Jean Rostand (1986) atribuía a un falso liberalismo: «Dejar todas las puertas abiertas, pero prohibir ferozmente que se entre».

3. Conclusión

La inseguridad ciudadana no es, como todavía sostienen algunos, una neurosis colectiva. Tampoco se corresponde necesariamente, sin embargo, con un aumento constante y en todas partes de todos los hechos delictivos. Ni tanto ni tan poco.

Hay un hecho crucial que ha marcado a fuego las inseguridades de la sociedad contemporánea: la explosión, en los últimos treinta años, de la mal llamada pequeña delincuencia; es decir, los hurtos y robos, así como las agresiones personales. Esta realidad, que no parece fácil de eludir, explica en buena parte que el miedo al delito se haya situado entre las principales preocupaciones de los ciudadanos y, aún más, que se mantenga tan tenazmente.

Resulta mucho más sorprendente la resistencia persistente de las autoridades y las policías a aceptar este hecho evidente: la delincuencia contra los bienes y las personas ha aumentado al mismo ritmo, prácticamente, que se desplegaba la sociedad de consumo masivo y, en particular, de bienes personales de gran valor económico y simbólico (por ejemplo, reproductores multimedia, teléfonos móviles, ordenadores portátiles, accesorios para el automóvil, etc.); es decir, exponencialmente.

En el otro extremo, la próspera industria privada de la seguridad no deja de recurrir a un marketing tan alarmista como eficaz: ¡sálvese quien pueda! (es decir, quien disponga de los recursos necesarios para pagarse una protección individualizada). Entre ambos hechos, los medios de comunicación no han tardado en descubrir el carácter dramático y espectacular de la delincuencia, la cual, es evidente, ha adquirido un protagonismo creciente en la industria global del infoentretenimiento.

Llegados a este punto resulta prácticamente ineludible incurrir en una obviedad: ¿en qué quedaría la oferta (tanto de la industria privada de la seguridad como de los medios de comunicación) sin la existencia de una demanda (no sólo latente, sino muy activa) de seguridad, si no a casi cualquier precio (tanto en términos económicos como de pérdida de libertad)? Quien no lo vea, podría preguntarse, por ejemplo, qué otra indignidad estamos todavía dispuestos a aceptar en el momento de pasar los controles de acceso a los aviones.

Tal vez resulte más ecuánime adoptar una visión tan integral como sea posible del fenómeno de la inseguridad ciudadana que rehuya la tentación maniquea y simplificadora, de la que nadie puede quedar exento. Plantearnos algunas cuestiones pertinentes tal vez pueda ayudarnos a ello.

¿Qué fue primero, el huevo (la demanda de seguridad) o la gallina (la oferta de seguridad)? Sabemos que una de ellas no sería nada sin la otra y que, por tanto, comprendiendo una no sólo se entiende la otra, sino que –lo que aún resulta más importante– se ve el conjunto en su funcionamiento completo.

Pero también, ¿qué dimensión resulta más relevante en el fenómeno de la inseguridad ciudadana: la objetiva (la delincuencia) o bien la subjetiva (el miedo a la delincuencia)? Sin unos niveles elevados de delincuencia difícilmente podrían conseguirse unos niveles igualmente tan altos de miedo a la delincuencia. Ciertamente, pero las encuestas de victimización también nos indican que una vez configurado el miedo genérico a la delincuencia (que no el específico a ser víctima de una agresión evidente e inmediata), éste ya no evoluciona en paralelo a la realidad

delictiva. Es decir, que puede y así ocurre en realidad, reducirse la delincuencia en un momento y en un lugar determinados y no por eso producirse la correspondiente y automática disminución del miedo asociado a la delincuencia. Y viceversa, claro está.

Todo esto nos podría llevar a plantearnos, todavía, una tercera cuestión: La inseguridad ciudadana ¿está formada exclusivamente por el miedo a la delincuencia o bien cataliza otros miedos que quizá no hallan un pretexto tan directo que les permita expresarse? Las incertidumbres y las inseguridades globales propias de nuestra era son, no es necesario insistir en ello, descomunales (el cambio climático, sin ir más lejos), pero difusas (parece que, de momento, afecta a otros o bien todavía no se manifiesta en sus efectos extremos) y en muchos casos percibidas localmente como remotas en el tiempo y/o en el espacio (¡esto no ocurre aquí!). Muy al contrario, el ladrón o el agresor son figuras perfectamente identificables, individualizables, perseguibles, que pueden someterse a juicio y, en último caso, que pueden ser castigadas. En correspondencia, un robo o una agresión es un hecho concreto, tangible, visualizable, registrable, que permite ser contabilizado y tratado estadísticamente. ¿Qué diferencia con este montón de riesgos difusos, de los que sólo podemos tener indicios discutibles y que, a pesar de todo o precisamente por eso, se hallan en el origen no siempre consciente de la incertidumbre y la inseguridad contemporáneas! El miedo a la delincuencia parece inventado para facilitar la imprescindible cristalización en un objeto concreto, cercano y visible de este montón de incertidumbres e inseguridades que amenazan tan gravemente la cohesión social.

En la sociedad del riesgo, la demanda de seguridad ciudadana se configura más bien basándose en la percepción de inseguridad existente en la opinión pública que en la realidad delictiva. Así se explica que los gobiernos, en términos generales, reaccionen esporádicamente a los brotes de miedo a la delincuencia, pero que no respondan razonada y razonablemente a la evolución de la delincuencia. He aquí, pues, la aparente paradoja: por una parte, se promueven reformas institucionales y políticas públicas destinadas, de una manera u otra, a superar los límites evidenciados de la justicia penal y a corresponsabilizar a la comunidad en el control preventivo del delito (estrategia comunitaria) y, por otra, los funcionarios elegidos –ante las dificultades de adaptar las políticas públicas a la incómoda realidad– reaccionan con frecuencia de manera politizada, ya sea para negar la evidencia y reafirmar el mito estatal del control exclusivo del delito o bien para abonarse a unas recetas de ley y orden de resultados electorales tentadores, pero de efectos sociales impredecibles (populismo punitivo).

Este hecho explicaría la coincidencia entre la opinión pública, los medios de comunicación y las autoridades gubernamentales en la poca estima manifestada por el análisis de las causas que nos informarían sobre el origen de las diversas manifestaciones delictivas y, consiguientemente, también por la escasa atención a la necesidad de disponer de indicadores bastante más fiables que los actuales. Todo junto nos aboca, ineludiblemente, a persistir en políticas públicas de seguridad ciudadana basadas más en las variaciones, con frecuencia incomprensibles, de la opinión pública que en un conocimiento fiable y actualizado de la evolución de la delincuencia. A pesar de saber suficientemente bien sus limitaciones e, incluso, los costos y las contraindicaciones, nos obstinamos en esperar a reaccionar en lugar de anticiparnos preventivamente a través de conductas prudentes que, eventualmente, nos permitan minimizar los riesgos de victimización delictiva.

Persistir en esta conducta errática, marcada más por las variaciones en la inseguridad manifestada por la opinión pública que en la realidad delictiva, dibuja un horizonte nada esperanzador para la imprescindible seguridad colectiva y, muy al contrario, abre nuevos interrogantes que cuestionan el carácter de bien público que habíamos convenido en otorgar a la seguridad. ¿No debe de estar transformándose la seguridad en un bien que se compra, en lugar de ser un servicio que se espera de las administraciones públicas?, se pregunta Ulrich Beck. En todo caso, las aparentemente consistentes fronteras entre seguridad pública y privada sí parecen desvanecerse precipitadamente.

1 Una versión muy ampliada de este artículo puede encontrarse en CURBET, J. (2010). *El rey desnudo: La gobernabilidad de la seguridad ciudadana*.

LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

Francesc Guillén Lasiera

1. El sistema de seguridad ciudadana (la necesidad de que las decisiones políticas articulen un sistema con ramificaciones interdisciplinarias)

La seguridad ciudadana había sido considerada un ámbito reservado a la policía, que debía garantizarla. También se atribuía al sistema de justicia penal alguna función en este asunto: la condena de los delincuentes y la disuasión de los que todavía no lo eran. Así, el código penal, la

justicia y la policía tenían que garantizar la seguridad ciudadana desde lugares distintos. Bien, de hecho, el concepto no ha sido idéntico históricamente, ya que en otras épocas más que de la seguridad de los ciudadanos hablábamos del mantenimiento del *statu quo* sociopolítico o de orden público, pero ahora no entraremos en estas polémicas que han sido suficientemente tratadas y estudiadas¹.

Hace ya algunos decenios, las primeras investigaciones sobre seguridad que tenían un mínimo rigor expusieron que ésta comprendía algo más que la delincuencia, ya que la percepción de seguridad/inseguridad de los ciudadanos no se correlacionaba siempre con los índices de delincuencia (las primeras encuestas de victimización lo mostraron con claridad²). Por otra parte, otras investigaciones igualmente fiables han planteado que hay factores sociales, ambientales y también individuales que favorecen o dificultan la comisión de actividades delictivas³. Tanto en un caso (percepción de seguridad/inseguridad) como en el otro (elementos que influyen en la delincuencia) parecía evidente que la policía y el sistema de justicia criminal no eran actores suficientes para afrontar con garantías de éxito el reto de la seguridad ciudadana. La segunda mitad del siglo XX proporcionó ejemplos paradigmáticos de esta insuficiencia, ya que mientras que el número de efectivos policiales y de la administración de justicia aumentaba, la delincuencia también lo hacía (de manera paradigmática en los años ochenta)⁴. Incluso últimamente estamos comprobando en nuestro entorno que un incremento del número de internos en las prisiones no comporta una reducción de las estadísticas delictivas⁵.

Esta sensación de fracaso se acentuó por la aparición de zonas, de barrios, en los que los operadores públicos de seguridad habían perdido el control de la situación. Son zonas en las que ni siquiera la policía está en condiciones de entrar con unas garantías mínimas de seguridad. Con frecuencia son áreas, espacios, donde se concentran personas y grupos en una situación económica y social muy desfavorecida, muchas veces provenientes de la emigración extranjera, que varía en función del país. En Francia estaremos hablando de población proveniente del Magreb, mientras que en Alemania será población turca y en Estados Unidos, población de origen hispano. Se trata de zonas que han sufrido un proceso de marginalización que puede originar incluso la aparición de problemas serios de orden público, como ocurrió en Francia en 2005. Pero éste no es el único contexto en el que hallamos espirales de conflictividad que generan áreas en las que el Estado no tiene cabida. Las crisis políticas e institucionales, acompañadas de políticas populistas, también tienen consecuencias

trágicas en esta dirección. En estos momentos hay países –como, por ejemplo, Venezuela– que han entrado en una espiral negativa en la cual los secuestros exprés y los asesinatos están a la orden del día, con cifras que superan el centenar de personas muertas cada semana debido a este tipo de delincuencia. La policía no sólo no puede hacer frente a este tipo de problema, sino que es víctima de él en muchos casos, sobre todo porque algunos de sus miembros se ven presionados e influidos por las redes delictivas (eso cuando no forman parte de ellas directamente). El poder público, en todo caso, está perdiendo la batalla en estos espacios.

El final del siglo XX coincidió con la consolidación de una tendencia de cambio en nuestras sociedades. La creciente internacionalización de las grandes problemáticas y de las hipotéticas soluciones, la creciente movilidad de la población, los riesgos de la posindustrialización, la reaparición de la violencia política organizada con un carácter cada vez más global, la constatación del carácter periódico de las crisis económicas, la persistencia del cambio climático, que causa grandes desastres (inundaciones, seísmos submarinos, etc.), ampliaron muchísimo el ámbito de la seguridad originando la aparición del concepto *sociedad del riesgo*⁶. Este concepto está absolutamente alejado de la delincuencia y parte de la base de que nuestras sociedades (y sus ciudadanos) están sujetos a un gran número de riesgos para sus personas y patrimonios, y la función de los poderes públicos es la gestión de este riesgo a fin de mantenerlo entre límites asumibles por la población. Las actuales encuestas de victimización o de seguridad han mostrado que cuando se pregunta a los ciudadanos qué les genera inquietud responden que la crisis económica, la inmigración y el terrorismo internacional.

Estos factores provocaron un cambio radical del concepto de *seguridad ciudadana*, ya que la delincuencia no puede centrar el discurso de la seguridad, a pesar de que forma parte de ella. La seguridad ciudadana pasa a ser un concepto más amplio y complejo, incluye varios ámbitos que, como veremos más adelante, se refieren a la calidad de vida, la convivencia, la ordenación de los espacios, la existencia de buenos mecanismos de resolución de conflictos y, además, unos buenos servicios de policía y de justicia.

El concepto resultante puede resultarnos extremadamente amplio, como lo es el de seguridad humana, utilizado fundamentalmente en el marco de Naciones Unidas, y será necesario delimitarlo. En todo caso, deberemos tener en cuenta otros factores y otros actores a fin de diseñar políticas que respondan a los principales retos de la

seguridad, diferentes de la policía y el sistema penal, aunque éstos continúen siendo actores relevantes.

La mayoría de los Estados han intentado en algún momento, y con intensidades y modalidades distintas, articular respuestas o planes con cierta transversalidad para afrontar los problemas de seguridad. Se ha empezado a tomar conciencia de que sin tener en cuenta los diferentes ámbitos que hemos mencionado es francamente difícil hacer frente a los grandes retos actuales de la seguridad.

De todas formas, la conveniencia o no de articular sistemas integrados o complejos de tratamiento de la seguridad no es una verdad absoluta, sino que depende de las ideologías, de los valores que fundamentan las políticas de seguridad. Básicamente, hallaremos dos grandes bloques ideológicos que podemos simplificar de la siguiente manera:

- a) Los que piensan que los ciudadanos son perfectamente libres para decidir entre obrar correctamente e infringir las normas (lo cual crea, en consecuencia, inseguridad). Quienes deciden no seguir las reglas del juego tienen que ser castigados, y este castigo restablece la seguridad al intimidar a posibles futuros infractores. Cualquier otra respuesta de los poderes públicos sería perniciosa, ya que estaría promoviendo o estimulando la infracción, la inseguridad.
- b) Quienes piensan que la inseguridad, las infracciones, los delitos, aunque su ejecución final son resultado de decisiones individuales, se producen en el marco de contextos espaciales, sociales, económicos e incluso políticos, determinantes. Desde este punto de vista, la seguridad debería combatirse intentando modificar los contextos, las circunstancias que los facilitan.

El primer modelo implica una apuesta por el aparato policial y penitenciario, y el segundo, sin negar la necesidad de la existencia de estos aparatos, es partidario de invertir más en las estructuras y los servicios que favorecen la prevención situacional que comportan inseguridad y facilitan la delincuencia. De hecho, algunos autores muestran que existe una relación inversamente proporcional entre los presupuestos públicos altos en materia de gasto social y el número de detenciones llevadas a cabo por la policía. En los países con un alto nivel de gasto social el número de detenciones efectuadas por la policía es inferior al de los países con un estado social más débil⁷. Hay grupos que, a pesar de manifestar la bondad del segundo modelo, argumentan que es económicamente inviable, ya que significa incrementar de manera indefinida el gasto público. Es un argumento también discutible, sobre todo teniendo en cuenta el gran gasto

que muchos estados occidentales han llevado a cabo en sus sistemas policiales y penales en los últimos años con unos resultados, como mínimo, cuestionables⁸.

Obviamente, como concretaremos más adelante, estos dos grandes modelos teóricos no los hallaremos normalmente en estado puro, sino que la realidad nos muestra modelos con diferentes intensidades de elementos de ambos.

2. Los actores institucionales (el papel de los gobiernos supraestatales, estatales, locales y regionales en la producción de seguridad ciudadana)

Tradicionalmente, el actor fundamental en materia de seguridad ciudadana era el Estado. Como el concepto de seguridad ciudadana estaba muy relacionado con la soberanía, el poder coercitivo del Estado, eran impensables actores diferentes del Estado en este ámbito. Este escenario se ha visto alterado, en nuestro contexto geopolítico, por dos factores complementarios:

- a) La creación de las Comunidades Europeas en el año 1957, con las correspondientes ampliaciones tanto de miembros como de ámbitos de competencias, ha ido poniendo sobre la mesa que un espacio, económico en un primer momento y ahora ya social y político común, con libre circulación de personas y mercancías, requiere algunos elementos comunes de seguridad.
- b) La ampliación de las dimensiones de la delincuencia transnacional organizada ha comportado que los enfoques y las respuestas individuales de cada Estado resultaran absolutamente insuficientes e ineficaces.

Si ya desde principios del siglo pasado hallamos algunos intentos (tímidos en un primer momento) de internacionalización de la seguridad (con las primeras tentativas de cooperación policial internacional que, bastantes años después, darían lugar a la creación de Interpol)⁹, posteriormente, de manera gradual, empiezan a firmarse tratados internacionales de cooperación, y en las Comunidades Europeas ya se considera durante los años setenta la necesidad de llevar a cabo acciones comunes en algunas materias (Grupo de Trevi)¹⁰. El acontecimiento que provoca un cambio radical y acelera este proceso es, sin ninguna duda, el atentado contra las Torres Gemelas en septiembre de 2001, seguido de los atentados de Madrid y Londres pocos años después. Estos hechos pondrán sobre la mesa la necesidad de diseñar instrumentos normativos e incluso operativos, sobre todo en el ámbito de la Unión Europea. En un período inferior a diez años se han producido cambios que eran impensables. Así, por

ejemplo, se han aprobado decisiones marco y directivas que homogeneizan la legislación estatal contra el terrorismo¹¹ y el crimen organizado¹², que establecen la orden de detención europea¹³; se han establecido mecanismos que implican el reconocimiento de decisiones judiciales de un Estado miembro en el territorio de otros Estados miembros, se han ampliado las competencias de Europa¹⁴, que ha pasado a ser un órgano de la Unión (en lugar de un instrumento de colaboración intergubernamental)¹⁵; se ha creado la Escuela Europea de Policía, etc. El Tratado de Lisboa, ratificado recientemente por los Estados miembros, ya pone en común muchos aspectos del ámbito de la seguridad que no requieren la voluntad unánime de los Estados miembros para aprobar medidas o normas. Un elemento significativo para escenificar hasta qué punto existe en Europa un actor supranacional lo hallamos en el hecho de que todos los Estados miembros (de que son, teóricamente, los «únicos» responsables de la seguridad) diseñan sus políticas internas de seguridad explícitamente a partir de los grandes programas de seguridad europeos, el Programa de La Haya (2004) y actualmente el Programa de Estocolmo (2009)¹⁶. De hecho, los acuerdos de Tampere de 1999 ya habían marcado las agendas estatales, sobre todo en materia de inmigración (asunto relacionado con la seguridad de manera recurrente en toda la Unión Europea). Toda la actividad europea en este ámbito destaca siempre la necesidad de mantener una aproximación transversal e integrada de la seguridad así como de respetar los derechos de los ciudadanos¹⁷.

En segundo lugar, los Estados tienen un papel destacado en el ámbito de la seguridad. Aunque algún Estado europeo (Alemania) ha atribuido la competencia de seguridad al nivel infraestatal (los *Länder*) y otros parten de un modelo de policía muy descentralizado (el Reino Unido), en todos ellos el que podríamos denominar Estado central tiene fuertes competencias para configurar aspectos importantes de la seguridad. Normalmente puede establecer las normas básicas que reglamentan la policía, las normas reguladoras de los derechos y las posibilidades de limitarlos, ejercen la dirección de los cuerpos de policía (en la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea el Estado tiene uno o más servicios de policía, incluso en Alemania el *Bund* tiene la Oficina Federal de Investigación Criminal [BKA] y la policía federal –*Bundespolizei*–, con competencias restringidas, en el último caso, a transportes y fronteras)¹⁸ e importantes funciones de coordinación sobre todo el sistema de seguridad estatal (siempre en casos de terrorismo y con frecuencia en materia de criminalidad organizada). Además, los Estados contribuyen a la elaboración de la agenda internacional y son los principales responsables de su aplicación interna.

Este histórico monopolio de la seguridad del Estado, sin embargo, se ha visto seriamente afectado por dos motivos:

- a) La mayoría de nuestros Estados tienen administraciones de distintos niveles territoriales. Incluso los Estados que no son federales o están descentralizados, tienen algún grado de descentralización en la administración (Francia, Portugal). En algunos casos existen niveles territoriales infraestatales (regiones, Estados federados o comunidades autónomas) que tienen competencias e incluso actores directos (policía) en el ámbito de la seguridad. Incluso cuando los niveles territoriales infraestatales no tienen competencias directas en materia de seguridad o policía, o la tienen muy limitada (Francia, Portugal e Italia), todos tienen alguna influencia en ámbitos que son imprescindibles para una buena ordenación de la seguridad. Todos tienen alguna competencia sobre urbanismo, educación, vivienda, servicios sociales, sanidad, mantenimiento de los espacios públicos, ámbitos que tienen una influencia nada despreciable en la seguridad, al menos en una aproximación sistémica.
- b) A pesar de la tan reiterada globalización de la seguridad, la creciente presencia de la criminalidad organizada y las indudables amenazas internacionales, los hechos que afectan a la seguridad se producen en lugares concretos, en territorios, en calles, en barrios determinados. Además, las incidencias de seguridad no son idénticas y homogéneas en todo el territorio estatal. En una ciudad las demandas de la ciudadanía en un barrio pueden ser completamente diferentes de las de los vecinos de otro barrio. En definitiva, en el ámbito local, la proximidad continúa siendo necesaria.

Por todo ello, aunque la concepción tradicional que ubicaba la seguridad en el nivel estatal todavía está muy viva, los Estados no tienen otro remedio que dar alguna relevancia a las administraciones infraestatales (regionales y locales). Están obligados a contar de algún modo con las otras administraciones al diseñar o, al menos, aplicar las estrategias de seguridad. Un claro ejemplo lo tenemos en España con el establecimiento en la normativa estatal de las juntas locales de seguridad, que reúnen a todos los operadores policiales presentes en este nivel y que están copresididas por el alcalde. En los Países Bajos y Bélgica, donde han seguido durante las últimas décadas procesos de unificación de sus servicios de policía, han mantenido divisiones o zonas locales en las que los representantes municipales de la población tienen un poder de influencia y de decisión muy alto.

Es decir, los actores regionales y locales son, con distintas intensidades, actores indispensables para las políticas de seguridad ciudadana. Eso no significa que el Estado no tenga la obligación de

garantizar ciertos mínimos homogéneos en todo su territorio, así como alguna eficacia, ni que los servicios que todavía están en poder del Estado no tengan ningún tipo de protagonismo. Lo que la realidad nos impone es un hecho fundamental: la seguridad es una realidad sobre todo urbana y que se define en un espacio concreto. En consecuencia, sin perjuicio de políticas o instrumentos de coordinación, las respuestas concretas deberán articularse, para que puedan ser eficaces, con la participación de todo aquel que sea necesario, sí, pero con influencia del ámbito local.

En países con una tradición centralista muy destacada en el ámbito de la seguridad, como Francia e Italia, donde el Estado había intentado suprimir o ningunear a las policías locales, las dificultades de los cuerpos policiales para responder a los problemas de seguridad en un nivel muy concreto, muy reducido, han provocado que, de una forma más o menos tímida, caótica o desorganizada, se hayan vuelto a crear algunos cuerpos de policía local y se haya incrementado el número y la actividad de los preexistentes¹⁹.

Finalmente, no deberíamos olvidar que, aunque la seguridad pública tiene que ser dirigida, coordinada y controlada por los poderes públicos, los actores no públicos (privados) también tienen en ella un papel relevante. De entrada, porque las dinámicas propias de nuestras sociedades (gran movilidad, ocupación muy irregular del territorio, muchas actividades que generan riesgo, etc.) comportan que los poderes públicos no puedan proteger a los ciudadanos en todo momento y espacio, de modo que es necesario que la ciudadanía, siguiendo las pautas y las normas de los poderes públicos, asuma sus responsabilidades evitando riesgos y adoptando medidas que faciliten su seguridad. Además, hay actividades que generan riesgos de gran nivel o muy concentrados, que, como proporcionan cuantiosos beneficios económicos a actores privados, éstos deben asumir la garantía de la seguridad en estos espacios, ya que son los causantes de los riesgos (tenemos ejemplos claros de ello en las empresas químicas, las grandes superficies comerciales y los grandes acontecimientos deportivos o musicales). Estos actores privados tendrán que moverse en el marco del nivel local, sin descartar que puedan desempeñar algún papel en el ámbito regional y estatal en supuestos concretos y específicos cuando las circunstancias o la dimensión territorial del asunto lo requiera.

3. Las políticas públicas de seguridad ciudadana (del populismo punitivo –tolerancia cero– a la estrategia comunitaria –policía de proximidad)

Las políticas públicas de seguridad ciudadana responden, como hemos

visto, a una determinada concepción de la vida en sociedad, de lo que es bueno y lo que es malo, de la definición de la misión y los objetivos que los poderes públicos tienen que perseguir. La combinación de varios valores, de distintas perspectivas, puede dar lugar a políticas públicas muy diferentes. Entre estas opciones encontramos dos grandes modelos que teóricamente se hallan en los dos extremos del hipotético abanico de las políticas de seguridad posibles: el populismo punitivo (tolerancia cero) y la estrategia comunitaria.

El populismo punitivo ha tenido en los últimos años un protagonismo muy relevante a partir de la divulgadísima experiencia de las políticas de *zero tolerance* iniciadas en la ciudad de Nueva York por el jefe de la policía Will Bratton, con el apoyo político del entonces alcalde de la ciudad, Rudolph Giuliani, durante los años 1994-1996. Después de un largo período en el que se había impuesto la idea de que la intervención policial y la sanción penal no servían para resolver los problemas de seguridad –porque ésta no dependía únicamente del delito y, además, éste tenía causas terriblemente complejas–, en 1982 la aparición de un artículo muy simple y no excesivamente elaborado favoreció un cambio significativo de esta tendencia. Aquel año Wilson y Kelling publicaron su famoso artículo en el que expusieron su teoría de las ventanas rotas²⁰. Según los planteamientos de estos autores, el desorden, tanto físico (una ventana rota que nadie repara) como social (conductas incívicas), causa cierta aprensión en los buenos ciudadanos, que terminan abandonando los espacios públicos porque se sienten inseguros en ellos, lo cual favorece que la delincuencia y los delincuentes se instalen en esos espacios, de modo que se entra en un proceso irreparable de degradación que lleva indefectiblemente a la gran delincuencia²¹. Los autores sostenían que la solución al problema se centraba en una actuación muy estricta de la policía, a fin de restablecer los controles sociales desaparecidos en los años previos, lo cual impediría cualquier tipo de desorden, infracción y delito. Para el buen funcionamiento de esta política era precisa cierta «comprensión» con la actuación de la policía y evitar la judicialización de todas las actividades policiales²². Doce años después, Will Bratton puso en práctica esta idea en la policía de Nueva York con la mencionada y mundialmente conocida política *zero tolerance*. Esta política se centraba en el ataque de cualquier infracción en la calle por pequeña que fuera (consumir bebidas alcohólicas, orinar, saltarse los torniquetes de entrada al metro, hacer pintadas en las paredes, consumir marihuana²³), sancionando y, si procedía, deteniendo a los autores en las zonas clasificadas previamente como «desordenadas». Con esta estrategia política se pretendía arrestar a muchos delincuentes, ya que al identificar a los autores de pequeñas infracciones para

sancionarlos o detenerlos, se descubría que eran autores de otros delitos por los que todavía no habían sido sancionados. Además, la actuación policial intensiva intimidaría a los futuros hipotéticos infractores, que serían disuadidos de la realización de las conductas constitutivas de infracciones al comprobar que las posibilidades de ser sancionados eran muy altas.

Esta política coincidió con un descenso generalizado de la delincuencia en la ciudad de Nueva York (que había empezado tres años antes de la llegada de Bratton y Giuliani)²⁴. Inmediatamente, tanto el jefe de policía como el alcalde explicaron al mundo que la relación entre la política de *zero tolerance* y el descenso de la criminalidad era de causa efecto. Es decir, la seguridad había vuelto a la ciudad de Nueva York gracias a las políticas punitivas llevadas a cabo por la administración municipal. A continuación empezó una corriente de admiración y de imitación en todo el mundo occidental, con independencia del color político de los gobiernos. Así, uno de los jefes de gobierno que se mostró partidario de esa política con más entusiasmo fue el laborista Tony Blair, aunque con algunos matices más «socializantes». Una de las primeras leyes emblemáticas de su primera legislatura fue la *Crime and Disorder Act* de 1998, que establecía mecanismos legales para responder adecuadamente a los desórdenes por parte de la policía y las autoridades locales. Posteriormente, los sucesivos gobiernos laboristas seguirían en la misma dirección con, entre otras, la *Antisocial Behaviour Act* de 2003.

En Francia, los gobiernos conservadores que sucedieron al de Lionel Jospin fueron los que más siguieron la tolerancia cero. En general, en Europa continental, la ola de tolerancia cero no significó un seguimiento mimético de la experiencia norteamericana, ya que el vínculo más o menos directo que Bratton establecía entre el desorden y la delincuencia no fue adoptado con la misma intensidad. Las principales consecuencias en Europa han sido dos:

- Recuperación de la idea de que la existencia de una amenaza punitiva sería y creible intimidada a los delincuentes y, por tanto, contribuye a la prevención del delito. Como ejemplo más ilustrativo tenemos las reformas constantes que incrementan las conductas incriminadas y la punición en los códigos penales francés, italiano o español (desde la elaboración del nuevo código penal español de 1995 contabilizamos más de 20 reformas en esta dirección). De hecho, en estos momentos, en España se ha aprobado una gran reforma que modifica delitos que ya habían sido reformados en los últimos años, entre ellos los hurtos.
- Cierta preocupación por combatir las conductas incívicas de modo más severo, asumiendo que el incivismo

causa inseguridad. La consecuencia más diáfana de esta tendencia ha sido la elaboración de múltiples normas municipales que tipifican muchas conductas incívicas como infracciones para facilitar así su denuncia y sanción por parte de las autoridades y sus agentes. Algunos autores han discutido su constitucionalidad por varios motivos, entre los cuales tiene una posición preeminente la estigmatización de determinados colectivos y de algunas formas de vida²⁵.

Casi quince años después de la experiencia de Nueva York nadie ha podido constatar de modo empírico los efectos positivos de esta política, ya que en la mayoría de las grandes ciudades norteamericanas se experimentaron descensos notables de la delincuencia en el mismo período, tuvieran o no políticas de *zero tolerance*²⁶. Precisamente, la investigación posterior ha puesto en evidencia la dificultad de establecer una relación causal entre desorden y delincuencia. Lo que nadie pone en duda es que el desorden, con frecuencia, puede comportar una percepción de inseguridad en algunos grupos.

En el otro extremo del abanico encontramos las políticas o estrategias comunitarias, que normalmente se acostumbran a calificar de policía comunitaria, de proximidad o de barrio, en referencia al instrumento prioritario que interviene en el proceso, la policía. Estas políticas ponen a la comunidad en el centro de la seguridad. Son los ciudadanos, los vecinos de los barrios que constituyen las ciudades quienes tienen que estar en el centro de la seguridad. Este planteamiento significa que la ciudadanía es el origen (establece las prioridades) y la finalidad de la seguridad ciudadana (recibe el servicio de ésta)²⁷. La finalidad de los servicios públicos es satisfacer las necesidades de los ciudadanos y resolver los problemas que existen tras ellos, con la policía con un papel catalizador de estas políticas²⁸.

Esta conexión intensa entre las autoridades y los servicios de seguridad y la población tiene, sin embargo, algunos límites:

- a) Los servicios de seguridad y el resto de servicios públicos no pueden satisfacer necesidades que implican infracciones manifiestas de la legalidad y de los derechos fundamentales reconocidos en los textos constitucionales. Así, si, por ejemplo, los vecinos de un determinado barrio o país piden que cierto colectivo, etnia o nacionalidad sea expulsado de los espacios públicos, estaremos ante una petición que tendrá que ser gestionada de algún modo, pero sin acceder a la demanda específica en estos términos.
- b) La policía, que es el servicio de seguridad por excelencia, no puede

resolver por sí misma los problemas, los conflictos, las deficiencias que observa en la vida pública y que influyen en la percepción de inseguridad de la gente. Si, por ejemplo, hay déficit de servicios que favorecen que determinados grupos de jóvenes sean conflictivos, la policía puede advertir este problema, pero no puede resolverlo. Si hay problemas de convivencia por razones culturales entre vecinos de los mismos edificios o barrios, la policía puede llevar a cabo algunas intervenciones, pero difícilmente podrá resolverlo por sí misma.

En resumen, los poderes públicos –en este caso la policía, que, no nos engañemos, es el gran actor ejecutivo de las políticas de seguridad– tendrán que llevar a cabo la gobernanza de la seguridad en el sentido de que deberán «governar» (gestionar) los distintos actores y redes que, de un modo u otro, son los que influyen en la seguridad a fin de obtener un resultado positivo para la seguridad de los ciudadanos. Como puede verse, la filosofía comunitaria difiere notablemente de la punitiva, ya que la sanción y la pena son meros instrumentos y no el punto de referencia del sistema, como sucede en el caso de la *zero tolerance*.

No obstante, en la práctica podemos hallar concomitancias; es decir, políticas de *zero tolerance* que intentan arraigar en la comunidad (o en una parte de ésta) y políticas comunitaristas que pueden, en situaciones concretas específicas, recurrir a prácticas de *zero tolerance* para reorientar una situación. En este último caso, sin embargo, las prácticas punitivas específicas responden a estrategias y objetivos más amplios y son meramente coyunturales²⁹.

En el momento de hablar de cómo la policía tiene que gestionar las estrategias comunitaristas, siempre aparece un debate de tipo organizativo que es más relevante de lo que se cree. La discusión se centra en si una estrategia de policía comunitaria debe tener un reflejo en la estructura orgánica del servicio de policía y, en caso de que lo tenga, si basta con ello para afirmar que estamos ante un modelo comunitario. Es decir, ¿es preciso que en el catálogo de puestos de trabajo del cuerpo aparezcan plazas catalogadas de «policía comunitaria» o no? Los partidarios de esta solución argumentan que, sobre todo en las estructuras muy burocratizadas o muy sindicalizadas, si no existieran estas plazas, los efectivos policiales se dedicarían o no a tareas de policía comunitaria, dependiendo del mando o la autoridad política de turno. La única forma de mantener el modelo sería la existencia de efectivos destinados a plazas que de acuerdo con su catalogación legal tendrían que llevar a cabo, necesariamente, las tareas de proximidad o comunitarias. La cuestión

de fondo, sin embargo, es que los cuerpos muy burocratizados se adaptan con grandes dificultades a las estrategias comunitarias.

En contra de la consideración de esta solución como adecuada, es preciso esgrimir con fuerza el argumento según el cual estamos hablando de políticas, de estrategias comunitarias, que difícilmente pueden limitarse a una unidad concreta o a unos puestos de trabajo concretos. Es decir, toda la administración de seguridad, todo el servicio de policía, tendría que imbuirse de los principios de la filosofía comunitarista, sin perjuicio de que unos se dedicaran con más frecuencia a mantener relaciones estables y fluidas con los vecinos y otros a la investigación de delitos o al orden público. Todos deberían tener presentes las prioridades de la población y organizar el servicio dirigido a los ciudadanos. Si para garantizar este tipo de políticas, la existencia de puestos de trabajo catalogados como tales ayuda o no es, una vez aceptados los grandes principios, una cuestión simplemente de estrategia.

Otro tema de discusión en estos momentos es cómo adaptar estos tipos de estrategias a la situación actual. Tradicionalmente, la policía comunitaria se había centrado en los patrulleros, los policías que patrullan en la calle, que a lo largo de su jornada encontraban a los vecinos en las plazas, en la puerta de la escuela, en las terrazas, en los bares, etc. A través de estos contactos recibían información tanto de los problemas existentes como de las necesidades del barrio, que después derivaban a las unidades o los servicios correspondientes a fin de articular alguna respuesta para ellos. Además, en algunos países (de manera muy clara durante la transición política española) se constituyeron asociaciones de vecinos muy estructuradas, activas y representativas que facilitaban el diálogo con la comunidad.

Actualmente, los vecinos están poco en la calle, sobre todo en horario laboral (en muchas familias trabajan los dos cónyuges), y las asociaciones, en general, han perdido fuerza y representatividad. ¿Qué significa esto para las políticas comunitaristas? ¿Que se debe dejar la calle? Una respuesta afirmativa demasiado taxativa podría resultar exagerada, pero lo que está claro es que, si el ciudadano tiene que ser el origen y la finalidad de la política y de los servicios de seguridad, debe buscarse el modo de mantener contacto con él. Si las nuevas tecnologías han hecho aparecer muchos foros de carácter virtual será preciso tenerlos en cuenta, sobre todo si en ellos se encuentran ciudadanos con los que se puede establecer contacto³⁰. Lo importante en este modelo no es que la patrulla esté o no en la calle, sino el contacto, la comunicación con el ciudadano.

4. Las estrategias de prevención de la inseguridad ciudadana (prevención social, videovigilancia, la producción de espacio público orientada hacia objetivos sociales)

La prevención de la inseguridad ha sido siempre un asunto sobre el que existe un consenso ficticio. Todos están teóricamente de acuerdo en el hecho de que en materia de seguridad la prevención es el elemento clave, ya que la reacción, la represión de las conductas infractoras se produce cuando la infracción, el daño social, ya se ha producido. El problema reside en determinar de qué estamos hablando cuando nos referimos a la prevención. En este punto aparecen claramente dos grandes tendencias, que reproducen los paradigmas que hemos visto en el primer apartado de este artículo, que dan lugar a dos modelos claramente diferentes:

- a) Uno de ellos tiene como objetivo abordar los conflictos, los desajustes sociales y la deficiente articulación de la vida en sociedad, sobre todo en los espacios urbanos, que generan la inseguridad (prevención social).
- b) El otro basa la prevención en la reducción de oportunidades para delinquir (prevención situacional). El objetivo de la prevención tiene que ser eliminar los espacios ocultos y sin vigilancia, aumentar los policías que patrullan por la calle, instalar cámaras de videovigilancia en la mayoría de los espacios públicos, etc.

Se trata de posiciones que no son radicalmente excluyentes, ni verdades irrefutables en ninguno de ambos casos. De todos modos, es cierto que con mucha frecuencia los problemas de seguridad son consecuencia de desajustes y conflictos sociales, hay casos en los que la inseguridad la provocan personas perfectamente integradas en el sistema con el fin de obtener beneficios personales. Por otra parte, la prevención situacional llevada a sus últimos extremos convertiría nuestras sociedades en Estados policía, en un «gran hermano» que estaría siempre vigilándonos, sin tener en cuenta las razones, los elementos que favorecen la inseguridad o la delincuencia.

La prevención social intenta eliminar las causas, las circunstancias, los entornos que generan inseguridad. Por ejemplo, en un barrio poblado por personas con pocos medios económicos, sin espacios ni actividades para que los niños y los jóvenes puedan jugar y divertirse, hay muchas posibilidades de que estos niños o jóvenes acaben ocupando los espacios existentes y autoorganizando actividades que, sin constituir delito, generen inseguridad al resto de los vecinos (jugar a pelota encima de las aceras, cerca de las personas mayores, escuchar música con un volumen alto delante de viviendas

de personas que necesitan dormir, pintar las paredes con grafitos, incluso consumir alcohol o drogas, etc.). La *guetización* de algunos espacios o barrios, en los que se concentra un único tipo de población, normalmente de carácter marginal, con pocos recursos, sin poder de resistencia ante las presiones de las grandes organizaciones criminales, puede favorecer la implantación de estas mafias o gangs. Si nos centramos únicamente en reprimir las conductas criminales sin modificar la estructura social que las favorece, nos hallaremos, en el mejor de los casos, en una situación difícilmente modificable, ya que la detención de algunos criminales se compensará con la entrada de nuevos miembros³¹.

El instrumento actual de prevención situacional por excelencia (aparte de la presencia física de la policía o vigilantes de seguridad) lo constituyen las cámaras de videovigilancia. La multiplicación de los espacios de riesgo, la movilidad de las personas y el cambio de los hábitos sociales han comportado que sea imposible tener siempre alguien que mire qué ocurre en la calle. La videovigilancia ha aparecido como una solución ideal al problema. A través de la instalación masiva de videocámaras se pretende tanto reprimir a los infractores mediante la evidencia de los hechos grabados como la disuasión de los candidatos a infractores, que sabrían que sus actos podrían ser constatados. Esta fiebre filmadora³² se ha puesto en funcionamiento sin tener en cuenta algunas cuestiones relevantes:

- a) Las cámaras significan una vulneración de derechos fundamentales innegable (a la propia imagen y sobre todo a la intimidad), que es preciso, en todo caso, justificar y ponderar³³.
- b) Es necesario que alguna persona supervise en directo o a posteriori las filmaciones y alguien que gestione su almacenamiento y eliminación, cuando sea preciso, así como que se garantice el derecho de acceso de las personas que hipotéticamente puedan aparecer en ellas.

No hay investigaciones que constaten la influencia determinante de la instalación de videocámaras, más allá de cierto desplazamiento de las problemáticas en algunos casos. Incluso, en el último informe de la Policía Metropolitana de Londres, conocido en el verano de 2009, se constataba que, a pesar del gran número de cámaras existentes en Londres³⁴ son muy pocos los delincuentes que son detenidos y condenados gracias a las filmaciones, y que la mayoría de cintas no las había visto nadie, ya que no se disponía de personal suficiente a estos efectos³⁵.

De todas formas, la realidad nos ha mostrado que la seguridad requiere una aproximación más compleja, más elaborada, que tenga en cuenta las causas de los problemas e intente

abordarlas, pero que tampoco rechace de manera irreflexiva elementos de prevención de las situaciones que pueden ser muy útiles y que, a veces, pueden provenir de reformas o planteamientos más de fondo³⁶. Así lo ha entendido una corriente ya antigua³⁷ que pretende diseñar los espacios públicos teniendo en cuenta las actividades y a las personas que los utilizarán. Se trata de construir espacios que, además de considerar aspectos relacionados con la prevención situacional evitando los espacios ocultos o sin visibilidad, procurando una buena iluminación, etc., tengan presente que sean espacios con servicios para sus habitantes, que permitan la realización de varias actividades, que favorezcan la ocupación pacífica de los espacios públicos, la convivencia de distintos estratos sociales, etc.³⁸. Se trata de crear espacios socialmente integradores, que faciliten la vida a sus habitantes y su apropiación.

Esta conciencia de la necesidad de una aproximación transversal y plural a la seguridad ha conducido también a plantearse la necesidad de formalizarla, de planificarla. Si estamos de acuerdo en que los problemas de seguridad tienen múltiples aristas y, por tanto, necesitan de la actuación de múltiples actores, es necesario organizar las actuaciones de estos actores, que, como tienen origen y dependencias distintas, sólo pueden ponerse en funcionamiento conjuntamente si se formalizan sus relaciones. A esta necesidad responden los planes de seguridad, que están teniendo una presencia creciente en nuestras sociedades³⁹, o los ahora arrinconados, por los gobiernos presididos por Jacques Chirac y Nicolas Sarkozy, contratos locales de seguridad creados en Francia por el gobierno de Lionel Jospin. Todos ellos tratan de organizar la actuación de los actores (mayoritariamente públicos) de modo que contrarresten o minimicen los factores o elementos que favorecen la inseguridad.

5. La evaluación de las políticas de seguridad ciudadana

La creciente politización y formalización de la seguridad ha puesto sobre la mesa la necesidad de evaluar las políticas y las estrategias de seguridad. Es imprescindible saber si las políticas y las medidas adoptadas resultan útiles para sus finalidades, tanto con vistas a su confirmación o rectificación como de la asunción de las distintas responsabilidades técnico-políticas que puedan derivarse de ellas. La búsqueda de indicadores que orienten en este sentido ha sido vertiginosa, frenética, en los últimos años. No es, sin embargo, una necesidad nueva, porque ya en la segunda mitad del siglo XX resultó patente la insuficiencia de los registros policiales como único indicador del estado de la seguridad (de hecho, los

registros policiales únicamente nos informan de la actividad de la policía en sentido estricto). Esta constatación favoreció la aparición de las primeras encuestas de victimización y seguridad, la *National Crime Victimization Survey* en Estados Unidos y la *British Crime Survey*. Estas encuestas buscaban obtener datos referentes a la cifra oculta de delitos, que no llega a conocimiento de la policía por razones distintas, y también sobre las opiniones y la percepción de la población respecto a la seguridad, información que no aparece en los datos policiales. Posteriormente, han seguido este camino las encuestas francesas, que se han consolidado recientemente con la encuesta *Cadre de Vie et Sécurité*; las llevadas a cabo en Cataluña a partir de los años ochenta y que han culminado con la Encuesta de Seguridad Pública de Cataluña, que dirige el Departamento de Interior de la Generalitat en colaboración con el Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona y el Ayuntamiento de la misma ciudad, que se realiza anualmente desde 1999. Muy recientemente, Eurostat ha iniciado una experiencia piloto de encuesta europea de victimización cuya finalidad es servir de parámetro comparable del estado de la seguridad y de la delincuencia en todos los Estados miembros de la Unión Europea.

Esta presión por tener indicadores fiables y transparentes, al alcance de todos, también ha llevado a ordenar y agilizar los registros policiales para hacerlos accesibles al público, lo cual ha significado una ruptura con el tradicional oscurantismo de las organizaciones policiales. Entre los ejemplos más destacados hay que mencionar la implantación del sistema COMPSTAT en la ciudad de Nueva York durante la puesta en funcionamiento de las políticas de *zero tolerance*. Este sistema permitía el seguimiento casi en tiempo real de la evolución de la delincuencia en todos y cada uno de los distritos policiales de la ciudad; esto permitía tomar decisiones de gestión y administración en materia de seguridad ciudadana (que podían implicar incluso el cese del jefe de la comisaría del distrito correspondiente) y, además, esta información era ofrecida al gran público con mucha inmediatez⁴⁰. En Europa también hemos experimentado esta necesidad. Así, por ejemplo, Francia, que no había destacado por su transparencia en materia de registros policiales, estableció durante el mandato de Nicolas Sarkozy como ministro del Interior, un sistema para publicar mensualmente los datos de la delincuencia a través de la web del Observatorio Nacional de la Delincuencia y de las Respuestas Penales⁴¹.

La complejidad de los indicadores de la seguridad, debida a la pluralidad de los datos que se debe tener en cuenta, ha comportado la constitución de numerosos observatorios de la delincuencia y la seguridad que intentan,

desde una perspectiva más amplia, plural e independiente, ofrecer indicadores fiables sobre el estado y la evolución de la seguridad. En algunos casos estos observatorios han sido establecidos con carácter nacional (Francia e Irlanda), aunque normalmente los hallamos en el ámbito regional y local (Toulouse, Grenoble, Oporto, en algunas ciudades sudamericanas como, por ejemplo, Quito o Medellín, etc.). Muy recientemente la Unión Europea se ha hecho eco de esta necesidad y ha incluido, entre los objetivos del Programa de Estocolmo, la creación de un Observatorio Europeo para la Prevención de la Delincuencia, que obliga a la Comisión a presentar una propuesta concreta antes de final del año 2013⁴².

La vida de los observatorios existentes es, en general, muy breve y no tenemos todavía datos suficientes para evaluarlos con rigor. En todo caso, sí ha resultado evidente que para efectuar evaluaciones consistentes acerca del estado de la seguridad hay que trabajar con indicadores de diversa procedencia y relacionarlos de manera adecuada a fin de aprovechar al máximo sus potencialidades, como, por ejemplo, ya hace algunos años que lo intenta el *Home Office* británico, que en su informe anual⁴³ trata de realizar una interpretación conjunta de los datos provenientes de los registros policiales y de la *British Crime Survey* en lo que se refiere a Inglaterra y País de Gales⁴⁴.

- 1 Véanse, entre otros, Freixes Sanjuan (1992) y Brotat (2009).
- 2 Son, como veremos con más detalle en el último apartado de este artículo, las conocidas originariamente como «encuestas de victimización», que empiezan en los años setenta en Estados Unidos (la *National Crime Victimization Survey*) y en la década posterior en el Reino Unido (la muy prestigiosa *British Crime Survey*).
- 3 Entre las publicaciones más recientes, véase Wacquant (2010).
- 4 En España, los delitos registrados por el Ministerio del Interior pasan de 154.170 en el año 1972 a 1.029.996 en 1989, con un incremento global constante, con la única excepción de los años 1973 y 1988, en los que hay un pequeño descenso en relación con el año anterior. (Fuente: *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior* de 2004, p. 29, consultable en <http://www.mir.es/MIR/Publicaciones/Archivo/publicaciones/catalogo/anuarios/anuarios04/enlinea/ii1seguridadciudadana.pdf>). Si observamos otros países de nuestro entorno, hallamos tendencias similares, incluso más exageradas. Así, por ejemplo, en 1990, en la ciudad de Nueva York se registraron 2.262 homicidios o asesinatos, casi el triple de los ocurridos anualmente en España. (Fuente: http://www.nyc.gov/html/nypd/downloads/pdf/crime_statistics/cscity.pdf).
- 5 Los internos en las prisiones catalanas han pasado de 6.924 el 31 de diciembre de 2002 a 10.525 el 31 de diciembre de 2009. Es decir, han tenido un incremento de 3.601 internos en un plazo de siete años, lo cual significa el 52% de aumento en un corto periodo de tiempo. (Fuente: http://www20.gencat.cat/docs/Justicia/Documents/ARXIVUS/butlleti_serveis_penitenciaris_desembre2009.pdf).
- 6 Véase Beck (2008).
- 7 Véase Curbet (2009), pp. 15 y ss.
- 8 Véase, por ejemplo, Waller (2008).
- 9 Sobre los orígenes y las funciones de Interpol, véase Anderson (1989).

- 10 Sobre los orígenes, las funciones y la evolución del Grupo de Trevi, véase Benyon et al. (1993).
- 11 Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, modificada por la decisión marco 2008/919/JAI, publicada en el Diario Oficial de la Comunidad Europea (DOUE) el 9 de diciembre de 2008.
- 12 Véase, por ejemplo, la decisión marco 2008/841/JAI, publicada en el DOUE el 12 de noviembre de 2008, que tiene como objetivo armonizar las legislaciones de los Estados miembros en materia de crimen organizado.
- 13 Véase la decisión marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, con entrada en vigor en los Estados miembros el 1 de enero de 2004 (Diario Oficial de la Comunidad Europea, L 190 del 18 de julio de 2002).
- 14 Para tener una visión clara de la evolución de las funciones de Europol, véase DEN BOER (2007).
- 15 Véase la decisión del Consejo de 6 de abril de 2009 (2009/371/JHA), de creación de la Oficina Europea de Policía como órgano de la Unión Europea desde el 1 de enero de 2010 (publicada en el Diario Oficial de la Comunidad Europea del 15 de mayo de 2009).
- 16 Puede consultarse la versión en castellano en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:ES:PDF>
- 17 Muy claramente notorio en el Programa de Estocolmo, actualmente en fase de ejecución.
- 18 Con la excepción ya citada de Alemania y, con matices, el Reino Unido.
- 19 Véase Carrer (2003).
- 20 Véase Wilson i Kelling (2008).
- 21 Para una explicación más detallada de toda la construcción de la teoría de las ventanas rotas y su translación a las políticas de zero tolerance, véase Guillén Lasierra (2009).
- 22 Algunos autores han argumentado que, en el fondo, la teoría de Wilson y Kelling tiene como gran objetivo minar la corriente de derechos individuales que se había desarrollado en Estados Unidos en los años anteriores a la publicación del artículo (véase Bertaccini (2009).
- 23 En este ámbito las detenciones pasaron de 3.000 en 1994 a 50.000 en el año 2000, sin que, por otra parte, el consumo de marihuana se redujera más que con otras políticas alternativas (véase Johnson, Golub y Dunlap, 2008).
- 24 Como indica, entre otros, Waller (2008), pp. 17 y ss.
- 25 Un caso muy paradigmático de esta controvertida tendencia ha sido la ordenanza cívica aprobada por el Ayuntamiento de Barcelona (véase Borja, 2006).
- 26 Véase Guillén Lasierra (2009).
- 27 Definiendo la política a partir de la policía podríamos decir, siguiendo a sir Robert Peel, que la policía comunitaria parte del principio «the police are the people and the people are the police».
- 28 Aunque las políticas policiales dirigidas a la resolución de problemas, cuyo origen son los trabajos de Goldstein (véase, por ejemplo, Goldstein, 1990), se tratan a veces al margen de las estrategias comunitarias, tienen con ellas un nexo absolutamente innegable.
- 29 Martín López (2009). En el marco de un tratamiento de la violencia juvenil que podríamos calificar de «comentarista», la autora constata que la actuación policial en situaciones degradadas puede contribuir a que los jóvenes adviertan que sus grupos no son tan invulnerables como ellos creen y mostrarles la necesidad de optar por otras alternativas.
- 30 En Bélgica, algunas zonas de policía (Leuven) ya utilizan Facebook para mantener canales de comunicación con los estudiantes universitarios de la zona. En Helsinki, la policía está activa en Facebook y en YouTube.
- 31 En el número 11 de la *Revista Catalana de Seguretat Pública* (diciembre de 2002) se encuentran artículos que nos explican los criterios de las políticas de prevención en los países de nuestro entorno.
- 32 En Cataluña todavía se ha mantenido dentro de límites razonables. Entre los años 2007 y 2009 se han autorizado 209 dispositivos de videovigilancia (entre fijos y móviles) operados por los cuerpos de policía públicos (policías locales y policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra) (Fuente:

Servicio de Protección de la Seguridad Ciudadana. Secretaría de Seguridad. Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación).

33 Véase Guillén Lasierra (2006).

34 Según datos de la autoridad británica en materia de protección de datos (*Information Commissioner's Office*), en 2007 se habían instalado ya en el Reino Unido 4,2 millones de videocámaras, muchas de ellas en Londres.

35 Véase el periódico Público del 28 de agosto de 2009.

36 En este sentido, véase Van Soomeren (2001).

37 Entre sus pioneros hallamos a Jane Jacobs, que con su libro *The death and life of greater American cities*, ya planteaba la necesidad de pensar las ciudades de forma que en ella hubiera personajes públicos en los espacios compartidos que pudieran llevar a cabo los controles sociales perdidos.

38 Véase, entre otros, LAUB (2010), que nos muestra claramente los problemas que plantea el urbanismo actual.

39 Como los planes de seguridad que está promoviendo el gobierno escocés, el plan nacional de seguridad de Bélgica o los planes de seguridad autonómicos que están proliferando en España, después de que la Ley 4/2003 los introdujera en Cataluña (donde ya se han efectuado dos ediciones) (véase Guillén Lasierra, 2006).

40 Una excelente descripción del sistema la encontramos en Silverman (1999). Más recientemente, el mismo autor, en un trabajo conjunto con John A. Eterno, ha cuestionado la fiabilidad del sistema (véase Eterno i Silverman, 2010).

41 Puede consultarse abiertamente en <http://www.inhesj.fr/articles/accueil/ondrp/publications/bulletin-mensuel-h151.html>

42 Véase el apartado 4.3.2 del Programa de Estocolmo.

43 El último de estos informes, titulado *Crime in England and Wales 2008/2009*, es accesible en <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/crimeew0809.html>

44 Sobre la necesidad y las posibilidades de relación de distintos indicadores que se refieren a la seguridad, véase Nadal Gelada(2010).

Desde las sucesivas reorganizaciones del territorio del 2002 y 2005, se han repartido las responsabilidades y poderes municipales entre la Aglomeración, las ciudades y, en el caso de Montreal, los distritos. De esta forma, la seguridad pública y la lucha contra la pobreza dependen de la Aglomeración, la economía y la coordinación de los informes municipales son de responsabilidad de las ciudades y los servicios directos a la ciudadanía, como por ejemplo el ocio y la limpieza de la nieve, están bajo responsabilidad de los distritos, en el caso de Montreal, o de cada una de las 15 ciudades.

Al igual que todas las metrópolis, Montreal se enfrenta a problemas sociales como la vida en la calle o las toxicomanías. Asimismo, existen otros problemas que surgen a raíz de las dificultades de cohabitación entre las personas en riesgo de exclusión y los vecinos u otros usuarios de los espacios públicos. Estos problemas se ven especialmente intensificados en los períodos estivales. Efectivamente, Montreal, una ciudad turística y festiva (acogió alrededor de 6,7 millones de turistas en el 2009²), ofrece numerosos acontecimientos, como por ejemplo el Festival de Jazz, que atraen a un gran número de participantes provenientes de la ciudad, de la región, de otros puntos del país o del extranjero. Entre los participantes y los visitantes, se encuentran jóvenes y no tan jóvenes que, sin tener recursos o teniendo muy pocos, desarrollan varias estrategias para sobrevivir durante su estancia en el corazón de la metrópoli. Algunos invaden en grupo los parques para instalarse en ellos y dormir, lo que a menudo desagrada a las personas que viven, trabajan o circulan por los alrededores.

Montreal debe también transigir a una situación particular de esta ciudad: la enorme movilidad de su población. Así, el 44,9% de la población se traslada a los 5 años, y de este porcentaje, más de un tercio se traslada fuera de la ciudad.³ Esta situación se puede explicar como consecuencia de dos fenómenos conjuntos. Por un lado, el 65,5% de las viviendas de Montreal son de alquiler, cuyos habitantes se pueden cambiar fácilmente de residencia, y por otro lado, una parte de la población se marcha de la ciudad en un período de cinco años, siendo sustituidos por un número casi igual de personas que llegan a la misma. Estos desplazamientos son básicamente de jóvenes que llegan a Montreal para estudiar, personas que buscan trabajo e inmigrantes. Estos últimos representan el 30,7% de la población de Montreal y residen en ella durante su integración al país. A menudo, los que consiguen integrarse se instalan en un barrio en las afueras de la ciudad, del mismo modo que algunas familias jóvenes de la sociedad de acogida.

La renta media anual de la población es de 30.132 \$, siendo más elevada en el caso de los hombres (34.525 \$) que en el de las mujeres (26.044 \$). La población activa de 15 años en adelante de la ciudad es de 853.975 personas, de los cuales 407.165 son mujeres. La tasa de paro se sitúa alrededor del 9,1%, mientras que el 14,0% de las familias tienen ayudas gubernamentales para cubrir sus necesidades. La frecuencia de rentas bajas en los hogares es del 31,2% y del 29,2% en las personas de 65 años en adelante. Este índice es del 32,7% en las familias monoparentales en las que el adulto es una madre y del 15,1% en las que el adulto es un padre. El 38,3% de los hogares de alquiler invierten un 30% o más de sus ingresos a pagar el alquiler bruto, mientras que en el caso de los propietarios esta cifra es del 22%.

Desde el año 2002, y en acuerdo con el Ministerio de Trabajo y Solidaridad Social del Quebec (MESS), la Agencia de Salud y Servicios Sociales de Montreal junto con otros colaboradores, la ciudad de Montreal estableció un mapa de zonas de intervención prioritaria.⁴ Este mapa indica las zonas de mayor concentración de factores sociales como la monoparentalidad y la renta baja. Estas zonas prioritarias se han establecido partiendo de la distribución de los presupuestos, especialmente en el marco del acuerdo entre el MESS y la ciudad por la lucha contra la pobreza y la exclusión social, la revitalización urbana y la implantación de proyectos piloto. Una revisión periódica permite actualizar los datos y considerar otros factores importantes que puedan surgir, como la presencia de personas mayores. Varios colaboradores han creído conveniente utilizar este mapa para la repartición de ayudas sin que ello signifique someter a dicho mapa los programas universales como por ejemplo el apoyo a las concertaciones locales.

2. Criminalidad y victimización

Por lo general, la criminalidad se encuentra en disminución constante en el territorio de la Aglomeración de Montreal. De hecho, los delitos en el 2009 fueron inferiores en un 4,3% de media en comparación con los 5 años precedentes, y han disminuido a lo largo de los últimos 10 años.⁵ En el 2009, los delitos e infracciones del Código Penal han disminuido un 6,5% desde el 2005 y un 15,4% en los últimos 10 años.

En el año 2009, se denunciaron 24.682 delitos contra las personas, lo que representa una reducción del 7,6% desde el 2005 y del 11,3% desde 1999. Más concretamente, podemos establecer los siguientes datos:

– El número de homicidios aumentó ligeramente en el 2009, situándose por debajo de la media de 44 de los últimos 10 años y de la de 56 de los últimos 20 años.

LA SEGURIDAD CIUDADANA EN ALGUNAS METRÓPOLIS DE EUROPA Y AMÉRICA DEL NORTE

LA SEGURIDAD EN MONTREAL, UN RESULTADO COLECTIVO

Marcel Cajelait

1. La ciudad de Montreal y sus habitantes

Montreal, situada en la isla que lleva el mismo nombre, está bañada por el río San Lorenzo, en el corazón de la Comunidad Metropolitana de Montreal (CMM) y cuenta con una población de alrededor de 3,7 millones de habitantes repartidos en 82 ciudades.¹ El territorio de la Aglomeración de Montreal, cuya población es de 1,85 millones de habitantes, cubre la isla y cuenta con 15 ciudades además de la ciudad de Montreal. Esta última tiene 19 distritos, en los que viven 1,62 millones de personas.

- Los intentos de asesinato han incrementado un 53,6% en el 2009 después de la disminución del 32,5% del 2007 y del 34,9% del 2008, aunque quedan por debajo de la media de 122 de los últimos 10 años.
- Los asaltos han disminuido un 6,9% en el 2009, quedando a un nivel similar que la mediana de 13.916 de los últimos cinco años y por debajo del 4,6% de la mediana de los 10 últimos años.
- Las agresiones sexuales han decaído por cuarto año, y han disminuido en un 14,8%, en el 2009, es decir en un 38,3% desde el 2005 y en un 21,2% en la última década.

Los delitos contra la propiedad en el 2009, un total de 87.986, disminuyeron un 9,5% desde el 2005 y un 22,9% en los últimos 10 años. Entre ellos, podemos citar los siguientes:

- Los allanamientos de morada aumentaron en el 2009 un 8,0%, pero bajaron un 17,1% desde el año 2005 y un 43,4% desde la última década.
- Los robos de vehículos disminuyeron el año 2009 un 17,8% y asimismo bajaron un 39,0% desde el año 2005 y un 52,7% en la última década.
- Los hurtos, que representan una tercera parte del total de las infracciones del Código Penal cometidas en el año 2009, aumentaron un 0,8%, pero disminuyeron un 4,2% desde el año 2005 y un 7,5% desde la última década.
- Los fraudes aumentaron en el 2009 un 0,8%, pero bajaron un 8,7% desde el año 2005 y un 14,2% desde la última década.

Los datos de la criminalidad corresponden a los delitos e infracciones denunciados a la policía. No obstante, cabe destacar que hay delitos que no se denuncian y que podrían conocerse a través de las encuestas de victimización. Diferentes estudios y encuestas evalúan la victimización en varios contextos y en varios grupos de población. Aun así, algunos de los parámetros, como los grupos de edad, las definiciones y los períodos que se cubren, no se pueden compaginar, por lo que es difícil, si no imposible, establecer un perfil global. El Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) ha estudiado esta problemática sobre el territorio de la provincia del Quebec y ha propuesto varias medidas dirigidas a mejorar la compatibilidad de los datos.⁶

Por su parte, la Encuesta social general sobre victimización, realizada por Statistique Canada, no permite separar los resultados del ámbito municipal a causa de su muestreo insuficiente. Sin embargo, los resultados permiten obtener una visión de conjunto. Según la encuesta hecha en el ámbito del Canadá en el 2004, el 34% de los incidentes han sido informados a la policía.⁷

A pesar de que existen algunas lagunas en relación con los datos sobre la

victimización, el descenso regular de la criminalidad permite asegurar que la ciudad es cada vez más segura. Además, según los resultados de la encuesta Mercer 2010 sobre la calidad de vida, Montreal está clasificada en el 4o puesto de las ciudades de América y en el 21o de más de 320 ciudades evaluadas internacionalmente.⁸ Hay varios factores que explican esta mejora. Un rápido repaso a algunas de las intervenciones y planteamientos de los agentes de seguridad nos va a permitir identificar algunos de ellos.

2.1. El Servicio de Policía de la Ciudad de Montreal⁹¹⁰

El Servicio de Policía de la Ciudad de Montreal (Service de Police de la Ville de Montréal, SPVM) cuenta con unos 4.600 agentes, de los cuales 1.353 son mujeres. En el 2008, el Servicio respondió a 597.659 llamadas. Intervienen, entre otras, en las unidades siguientes: seguridad vial, patrullas en el metro, módulos de acciones por proyecto, encuestas especializadas, estrategias de acciones con la comunidad, patrullas náuticas, brigadas caninas y caballería. Están integrados en una de las 33 comisarías de barrio, de los 4 centros operativos o en el cuartel general. Unos 1.600 empleados civiles completan el equipo del SPVM.

El Servicio está informado de los recursos técnicos y materiales, los pone a prueba si conviene y, según el presupuesto, pone al día el material y las herramientas de su personal. También ha establecido relaciones con otros cuerpos de policía y asociaciones con los que intercambia impresiones para compartir y beneficiarse de mejores prácticas. Además, un equipo de investigación realiza varios trabajos, analiza las estadísticas y sigue la evolución de los entesijos de la seguridad para basar la planificación estratégica en informaciones actualizadas.

Así como se implantó la policía de barrio en 1997 y se revisó el esquema de cobertura iniciado en el 2007, el servicio realiza un planteamiento global de la seguridad pública que conduce a todos los elementos implicados en la seguridad a ponerse de acuerdo y a ayudarse mutuamente. Así, se realizan acuerdos con sociedades de desarrollo comercial y la Mesa de los Organismos de Gobierno del programa de prevención Tandem, entre otros. Además, la policía puso en marcha en el 2004 comités de observación sobre las necesidades de las comunidades negra, latina, árabe, asiática, así como los jóvenes y gente mayor, para conocer sus realidades y responder mejor a ellas. La policía ha lanzado en el 2010 el Plan director sobre las relaciones con los ciudadanos y ha presentado su Declaración de Servicios a los Ciudadanos para dar a conocer sus orientaciones en esta materia.

El Servicio de Policía persigue también la prevención. De hecho, su funcionamiento basado en el modelo de Policía de barrio tiene el objetivo de evitar más eficazmente los problemas de seguridad emergentes. Ello permite acercarse a la comunidad fundamentándose en la resolución de problemas, la cooperación y la apertura hacia los colectivos. El agente sociocomunitario es la persona que pone la comisaría de barrio para las relaciones con la comunidad. Se centra especialmente en los grupos sociales más vulnerables y realiza programas locales de prevención.

Las actividades de prevención en las que participa el SPVM o aquellas que pone en marcha son muchas. A continuación se citan algunos ejemplos:

- *Gangs de choix*, un programa para evitar que los jóvenes entren en las bandas callejeras.
- *Unité sans violence*. Exprimez-vous, para prevenir la violencia en la escuela.
- *Camp Beaux*, jóvenes y fuertes en la Academia de policía, para desarrollar buenas relaciones entre el SPVM y sus futuros adultos.
- *Réseau réussite Montréal*, para prevenir el abandono escolar.
- *Échange Jeunesse*, para acercarse a los jóvenes de comunidades culturales y a las policías.

2.2. El programa Tandem

Desde 1982, Montreal gestiona el programa Tandem y otras ciudades de la isla ofrecen programas similares. En el 2001, las actividades se integraron en el Programa montrealés de apoyo a la acción ciudadana en seguridad urbana dentro de los distritos, Tandem.¹¹ Este programa propone un primer eje de intervención que gira en torno a la prevención de la criminalidad incluyendo la seguridad de los bienes y del domicilio, la seguridad de las personas y la seguridad de los colectivos. Un segundo eje está relacionado con la prevención de los incendios, los primeros auxilios y la seguridad civil. Las actividades realizadas son principalmente las siguientes:

- Evaluación del domicilio para determinar el riesgo de robos, incendios y accidentes.
- Información y sensibilización sobre el fraude y los abusos a las personas mayores.
- Actividades para la lucha contra la extorsión en la escuela.
- Protección antirrobo de bicicletas y bienes valiosos.
- Información sobre la seguridad sobre dos ruedas.

La gestión del programa Tandem se ha descentralizado hacia los distritos. Cada uno de ellos escoge su organismo comunitario mandatario y establece con éste un contrato de tres años en el que constan los recursos otorgados y los resultados esperados. La intervención del mandatario se basa en un proceso que consta de las fases de diagnóstico, plan de acción y evaluación realizado

en colaboración con instituciones otros organismos y la población del territorio. En el 2007, 18 organismos comunitarios administraron el programa en 16 distritos, de los cuales los 45 intervinientes han posibilitado la realización de 2.795 actividades, que han tenido efecto en 100.626 ciudadanos.¹²

2.3. La seguridad de las mujeres

Desde el final de los años ochenta, la ciudad tiene particularmente en cuenta la seguridad de las mujeres. Después de la conferencia Acusando el miedo que organizó la Administración en 1992, ésta contribuyó a la creación del Comité de Acción Mujeres y Seguridad Urbana (CAFSU), que se mantuvo hasta su disolución en el 2004. Después de varios proyectos piloto sobre la seguridad de las mujeres en los espacios públicos y en los equipamientos recreativos municipales, así como en la realización de la guía de la encuesta sobre la seguridad de las mujeres en la ciudad, el municipio y el CAFSU publicaron en el 2002 la Guía de Planificación por un entorno urbano seguro y, al año siguiente, la Guía de formación en planificación en seguridad.

La Guía de planificación propone algunos principios adaptados a distintos lugares públicos, como sectores residenciales, comerciales e industriales, parques y espacios libres, estacionamientos, puentes y túneles.¹³ Define 6 principios de planificación en seguridad:

- Saber dónde estoy y dónde voy: la señalización.
- Ver y ser vista: la visibilidad.
- Escuchar y ser escuchada: la afluencia.
- Poder escaparse y conseguir ayuda: la vigilancia formal y el acceso a la ayuda.
- Vivir en un entorno limpio y acogedor: el acondicionamiento y el mantenimiento.
- Actuar juntos: la participación de la comunidad.

Cuando el CAFSU dejó de existir, varios organismos (como los mandatarios de Tandem) y grupos de mujeres han procurado, junto con la ciudad, difundir y aplicar la guía de planificación en seguridad y contribuir a otras actividades, especialmente las que se citan a continuación:

- La creación del Consejo de los Montrealeses en el 2004, que elabora opiniones sobre los temas propuestos por la Administración o que los miembros quieren que ésta evalúe;
- La adopción, en el 2008, de la política por una participación igualitaria de mujeres y hombres en la ciudad de Montreal.

2.4. Evitar que los jóvenes entren en bandas callejeras como prioridad

El verano del año 2004, tuvieron lugar ajustes de cuentas entre bandas callejeras en el centro Montreal, que intensificaron las tensiones vividas durante los meses anteriores en otros

territorios de la ciudad. Con el objetivo de planificar una acción concertada e integrada para reducir este problema, el municipio puso en marcha el Comité director Ciudad de Montreal - bandas callejeras. Este comité está compuesto por representantes de los servicios centrales, de la policía, de Diversidad social y Economía, así como de los distritos afectados. El comité director ha elaborado un plan cuyas orientaciones prevén cuatro ejes principales: investigación, prevención, represión y comunicación.

La Dirección de la diversidad social garantiza la planificación y la coordinación del plan de acción, en colaboración con los servicios centrales y los distritos, y mantiene la concertación entre los colaboradores implicados, especialmente las comisiones escolares, los organismos comunitarios, la policía y el Ministerio de Seguridad Pública de Quebec.

Los distritos que participan son identificados por la policía siguiendo criterios presentes en su territorio, como los miembros de bandas que residen en ellos, los delitos con violencia cometidos o la presencia de bandas emergentes. En el 2005 se identificaron cinco distritos y en el 2009 se les añadieron tres más. Cada uno de estos selecciona los proyectos que hay que llevar a cabo para responder a los objetivos de su plan de acción, establecido por los representantes del entorno de acuerdo con las directrices del comité. Se han puesto en marcha de esta forma alrededor de 30 proyectos.

2.5. Los servicios para las personas sin techo

En 1991 se creó un comité de enlace con las personas sin techo en el marco del Programa conjunto del Ministerio de Sanidad y Servicios Sociales (MSSS) y de la ciudad de Montreal que preveía medidas para responder a las necesidades básicas del centro de la ciudad. Desde entonces, el funcionamiento y la composición del comité se han ido adaptando periódicamente según la evolución de las necesidades, permitiendo la continuidad de la concertación y la colaboración entre instituciones y organismos comunitarios. En el 2007, el comité de enlace adoptó un plan de acción intersectorial para el período 2007-2012.

Desde que se puso en marcha el programa conjunto, la ciudad tiene servicios de acogida y de referencia destinados a los hombres, mujeres y jóvenes sin techo a través de concesiones a una decena de organismos que les ofrecen estos servicios. Además, la ciudad colabora con las acciones para solucionar el desbordamiento de los refugios cuando el frío es muy acusado en colaboración con los organismos comunitarios y la red de sanidad y los servicios sociales.

3. En la buena dirección

Las intervenciones presentadas sólo cubren una parte de las acciones realizadas en el territorio de Montreal. Aun así, la síntesis de los planteamientos permite establecer algunos elementos clave para facilitar el mantenimiento y la mejora de la seguridad:

- Junto con un servicio en los barrios, el Servicio de Policía respalda sus planificaciones e intervenciones, tanto municipales como locales, en el conocimiento del entorno y de la población, y asimismo en la actualización de las redes, la investigación y los análisis. El hecho de planificar facilita realización de acciones, que se adaptan a las necesidades, en el marco de un planteamiento global, concertado entre los colaboradores implicados. Además, el SPVM se asegura de dar a conocer sus líneas y servicios.
- El programa Tandem determina las líneas municipales en las que se apoya la definición y la actualización de la línea local y sus objetivos de acción. Estas acciones se han escogido como resultado de un proceso que consta de las fases de diagnóstico, plan de acción y evaluación elaborado con los agentes del entorno de vida en función de los recursos otorgados por los colaboradores.
- En lo que se refiere a la seguridad de las mujeres, el conocimiento ligado a la planificación urbana y otros factores de riesgo son cuestiones básicas dentro de la concertación municipal o local de los colaboradores. Éstos últimos favorecen la movilización de las ciudadanas (a veces también de los ciudadanos) e incentivan la colaboración para mejorar la seguridad de las mujeres y promover la difusión de información sobre este tema.
- En el marco de evitar que los jóvenes entren en bandas callejeras como prioridad, el plan municipal define las líneas en función del conocimiento del problema. La información disponible permite determinar las zonas de acción local y poner en marcha la concertación de los colaboradores para escoger y realizar las acciones.
- En cuanto a los servicios a las personas sin techo, que cubren una zona determinada, el objetivo de la acción determina los actores de la concertación y su colaboración. Elaborar y hacer el seguimiento de la planificación permite compartir responsabilidades y ajustar los miembros en función de cómo evoluciona la situación.

Los elementos clave son principalmente los siguientes:

- La línea municipal que apoya la acción local.
- La planificación y la actualización de ésta.
- Adquirir y compartir información.
- Poner en marcha acciones con un objetivo determinado.
- La cooperación.
- La concertación.

Estos elementos concuerdan con los resultados de varios trabajos. Por ejemplo, la red municipal con el objetivo de prevenir la criminalidad, con 14 ciudades, entre ellas Montreal, que trabajan en colaboración con el Instituto para la Prevención de Criminalidad de la Universidad de Ottawa, ha contribuido en la publicación «Construir un Canadá más seguro: primer informe del grupo de trabajo nacional sobre la prevención de la criminalidad».¹⁴ Este informe recoge las acciones de prevención realizadas en las 14 ciudades y destaca los puntos en común de los planteamientos que han tenido buen resultado y las barreras que se encontraron.

El informe pone de relieve la importancia de una acción planificada con todas las organizaciones del territorio y del conjunto de los servicios municipales. También destaca la necesidad que los gobiernos federal y provincial apoyen las iniciativas municipales y confirma la preeminencia de las administraciones locales en la planificación, el seguimiento y la evaluación de las estrategias de prevención.

Las experiencias también destacan el necesario compromiso de las autoridades, electas o altos funcionarios, para asegurar el éxito de la prevención. De hecho, las líneas municipales tienen que ser apoyadas y promovidas por el alcalde, quien asegura públicamente la voluntad de su administración de llevar a cabo una acción concertada en favor de la seguridad urbana. Esta concertación tiene que hacerse con las instituciones, organismos comunitarios y empresas asegurando la participación de los ciudadanos. Estos últimos también pueden comprometerse con el mantenimiento y desarrollo de su seguridad y convertirse en actores de su calidad de vida y de la de sus conciudadanos.

El compromiso de los ciudadanos en su propia seguridad es la expresión de su derecho a la misma, pero también es la aceptación de su responsabilidad en esta materia. Este es, además, el objetivo del capítulo 6 de la Carta de Montreal de derechos y responsabilidades¹⁵, aprobada en el año 2005. Este capítulo establece los compromisos de la ciudad en materia de seguridad e indica asimismo que el ciudadano es actor de su propia seguridad, especialmente en lo que a un comportamiento preventivo se refiere.

Más allá de esta participación individual en la seguridad, la ciudad también quiso dar espacio a los ciudadanos en la concertación local para seguridad pública. Este es uno de los objetivos de la Política por un entorno agradable y seguro¹⁶, aprobada en el año 2007. Esta política establece las líneas del municipio en materia de seguridad y prevé la implantación de una mesa local de seguridad en cada distrito

de Montreal y en el resto de ciudades de la Aglomeración. Estas mesas locales se basan, además de la participación de los ciudadanos, en la colaboración de las instituciones y actores sociales, económicos y comunitarios del territorio a través de una representación paritaria de hombres y mujeres.

La ciudad de Montreal pone en marcha numerosos medios para mantener y desarrollar entornos de vida de calidad y seguros. Las acciones municipales son acordes a los resultados de los estudios sobre los factores de éxito. Por otra parte, la mejora de la situación a lo largo de los últimos años confirma el impacto positivo del compromiso municipal. El reto que tiene por delante la ciudad es mantener estas líneas y continuar permanentemente comprometida en la promoción de la seguridad.

- 1 Communauté Métropolitaine de Montreal. *La Communauté en chiffres* [...].
- 2 Ville de Montreal. *Bilan économique* [...].
- 3 Los datos estadísticos provienen, salvo indicación contraria, del sitio web Montréal en statistiques de la Ville de Montréal, http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=2076,2453845&_dad=portal&_schema=PORTAL, consultado el 30 de mayo de 2010, cuyos datos provienen del Censo quinquenal de 2006 de Statistique Canada, el organismo de estadística de Canadá.
- 4 Collectif Quartier. *Indice de défavorisation de la ville de Montréal* [...].
- 5 Ville de Montreal. *Service de police de la Ville de Montréal* [...].
- 6 Centre International pour la prevention de la Criminalité. [...].
- 7 Gannon, Maire; Mihorean, Karen. «La victimisation criminelle au Canada» [...].
- 8 Mercer. Rapport de 2010 sur la qualité de la vie.
- 9 Service de Police de la ville de Montreal [en línea].
- 10 Ville de Montreal. *Service de police de la Ville de Montréal* [...].
- 11 Ville de Montreal. *Programme montréalais de soutien à l'action citoyenne en sécurité urbaine dans les arrondissements* [...].
- 12 Ville de Montreal. *Bilan d'activités 2007* [...].
- 13 Ville de Montreal. *Guide d'aménagement* [...].
- 14 Institut pour la Prévention de la Criminalité (IPC). «Bâtir un Canada plus sûr : Premier rapport du groupe de travail national sur la prévention de la criminalité» [...].
- 15 Ville de Montreal. *Charte montréalaise* [...].
- 16 Ville de Montreal. *Politique pour un environnement paisible et sécuritaire* [...].

LA SEGURIDAD CIUDADANA EN EL LONDRES DEL SIGLO XXI

James Bennett
Betsy Stanko

Introducción

La ciudad de Londres, Reino Unido,¹ es la más grande de Europa. En 2009, su población era de 7,6 millones de habitantes. En 2016 se estima que su población alcanzará la cifra de 8,1 millones de habitantes. Además, otras 400.000 personas se desplazan diariamente a Londres para trabajar. A pesar de la ralentización económica,

durante el año pasado más de 14 millones de turistas visitaron Londres. El área metropolitana ocupa 998 km² y está dividida en 32 jurisdicciones de gobierno local en las que presta su servicio una fuerza policial, el Servicio Metropolitano de Policía de Londres (MPS, por sus siglas en inglés). El MPS es el mayor empleador de Londres, con una plantilla de más de 55.000 empleados, que incluye 33.000 agentes de policía. Durante el último ejercicio (2009-2010) dentro de sus límites sólo se dio parte de 129 homicidios.

Este artículo examina la seguridad ciudadana en la metrópolis a través de los delitos registrados por la policía, como una instantánea de la preocupación de los ciudadanos respecto a su propia seguridad en Londres. Evidentemente, reconocemos que no se denuncian todos los delitos a la policía, ni tampoco se registran todas las denuncias. Durante décadas, los criminólogos han documentado este fenómeno (véase Maguire 2003 y 1997; Reiner, 2007). Actualmente, los criminólogos se centran más en intentar explicar la “cifra negra” del delito que en hacer entender lo que las cifras registradas sobre delitos nos indican sobre la seguridad ciudadana. A pesar de las advertencias sobre si la policía registra lo que los ciudadanos denuncian como delito (véase una explicación en Reiner, 2007), o si se registra “correctamente” un delito, las denuncias de delitos a la policía reflejan la esencia de los tipos de incidencias en las que la población involucra a la policía². Generalmente, son los ciudadanos quienes deciden involucrar a la policía en asuntos delictivos, bien por iniciativa propia o por la de otros y, por lo general, en nombre de sus empleadores. Aquí estamos evaluando si los tipos de incidentes en los que los ciudadanos implican a la policía han cambiado durante la última década y se hacen conjeturas sobre cómo esto refleja la forma en que los ciudadanos entienden la seguridad. También tenemos en cuenta que algunas de las decisiones que llevan a los ciudadanos a denunciar un delito pueden estar condicionadas por la obligación de cumplir con otros requisitos, como puede ser el seguro, más que los aspectos legales en sí mismos. Muchas de las denuncias de robos en coches o de coches, por ejemplo, se realizan porque forma parte de los requisitos pedidos por las compañías aseguradoras para corroborar las reclamaciones de indemnización con el número de referencia de la denuncia del robo ante la policía. Sin embargo, muchos otros incidentes o acontecimientos, como son el acoso, las peleas en bares o las agresiones domésticas, posiblemente no se denuncian porque los ciudadanos no desean implicar a la policía en lo que definen como asuntos familiares. Nosotros sugerimos que el delito denunciado puede tratarse como un reflejo de lo que los ciudadanos definen

como una amenaza para ellos, su propiedad y su propia seguridad personal (y por lo tanto pública). Además, en ocasiones son dichas denuncias de delito las que más predominan en los titulares.

Lo que los ciudadanos denuncian a la policía se basa en un entendimiento cultural sobre “para que” sirve la policía, así como las continuas tentativas de los ciudadanos a la hora de solicitar la intervención policial en temas que consideran problemáticos. La confianza pública en la actuación policial –un ideal crítico para la actual policía de Londres– se basa en las garantías de los ciudadanos como contribuyentes a la hora de disponer de un órgano público cuando necesitan ayuda y atención respecto a un delito (Stanko y Bradford 2009). La seguridad supone una evaluación futura de la confianza ciudadana en la policía, que pueda y le preste su ayuda. Las investigaciones que se llevan a cabo en Londres indican que, en un año, cuatro de cada cinco residentes no han mantenido contacto con la policía. Este artículo describe los motivos por los que la ciudadanía del Londres del siglo XXI solicita la ayuda policial.

1. Un poco de historia

En Reino Unido y especialmente en Londres, la preocupación por el delito tiene una larga historia. Durante la primera mitad del siglo XIX, se legisló el primer servicio policial de la capital (cf. Metropolitan Police Act 1829). Este nuevo servicio de policía debía encargarse de la prevención del delito y de la preservación del orden público (Emsley, 2003). Las expectativas de esta primera policía giraban en torno a mantener “la paz de la Reina”. Esto significaba que se protegía de “ladrones” y “carteristas” a las amplias calles públicas, a las viviendas de la clase media y a los ciudadanos adinerados. Por lo general, la policía sigue actuando como el guardián de los conflictos de la ciudadanía y el estado cuando deben recurrir al derecho penal como único recurso oficial.

Los historiadores de la actuación policial han discutido hasta qué punto la policía actúa como una prolongación del estado³. A lo largo de casi dos siglos, generalmente se ha utilizado a la policía para combatir el desorden público y sofocar disturbios, que con frecuencia producían confrontaciones ciudadanas con el propio estado. En este artículo, nuestra intención no es debatir sobre la relación de la actuación policial respecto al estado⁴. Por el contrario, en este artículo se pretende examinar lo que la *ciudadanía* denuncia a la policía, como una ventana a los “problemas de seguridad ciudadana” de hoy en día. Por supuesto, otros aspectos de la actuación policial –orden público o dispositivo de control de terrorismo,

por mencionar algunos– también están implicados en la prestación de seguridad ciudadana en la ciudad de Londres. Evidentemente, los aspectos relativos a proporcionar seguridad a la ciudadanía son los principales pilares de la actuación proactiva policial londinense. Sin embargo, estamos más interesados en crear un informe sobre lo que oficialmente se registra como un legado de problemas delictivos –registro de delitos– y en analizar cómo éstos nos informan sobre aspectos de la seguridad ciudadana como un problema contemporáneo en una de las mayores ciudades del mundo. Por tanto, tal y como razonaremos a lo largo de este artículo, cuando la ciudadanía, las empresas y el propio estado solicita la atención de la policía para subsanar problemas, estamos ante una reflexión sobre lo que la ciudadanía (y el estado) consideran problemático respecto a la seguridad en Londres. La buena voluntad de la ciudadanía a la hora de involucrar al estado en temas que antes daba por sentados (tales como son la violencia doméstica, delitos de barrio con antecedentes de amenazas e intimidación, ataques homófobos o racistas) ha cambiado y este cambio requiere nuevas respuestas sobre qué opina la policía y cómo prepararse para proporcionar una mejor seguridad a la ciudadanía.

Intencionadamente, hemos excluido cualquier análisis del sector de la seguridad privada en Londres o en el Reino Unido, así como cuál puede haber sido la contribución de ésta en una vida ciudadana más segura. La seguridad ciudadana también se ha beneficiado de la amplia industria de seguridad privada, un negocio cuyo valor en 2006 en el Reino Unido era, según los últimos datos disponibles, de más de 6,5 mil millones de libras esterlinas. Este extenso negocio supervisa la vigilancia de tiendas de venta al por menor y otros establecimientos comerciales, transporta dinero en efectivo y presos, se encarga de la seguridad en grandes eventos públicos y contrata a miles de empleados de seguridad en puertas de entrada a bares y clubs. Sus empleados también forman parte del amplio aparato de seguridad ciudadana del Londres actual. Sin embargo, aquí nuestro interés se centra en el sector público y en examinar cómo la ciudadanía de Londres utiliza a la policía para generar seguridad en su ciudad.

2. El delito en Londres: la situación actual

Londres representa una importante proporción de los delitos de Inglaterra y Gales. La única medición establecida de victimización en Inglaterra y Gales es la de la British Crime Survey (Encuesta británica sobre el crimen, BCS, por sus siglas en inglés), que ha medido desde 1981 la experiencia de los ciudadanos

con los delitos, independientemente de si éstos fueron denunciados a la policía o no⁵. La BCS indica que uno de cada cinco delitos que registra tiene lugar en la capital, uno de cada cinco delitos de violencia y uno de cada seis de todos los hurtos se producen en Londres. Un 41% de todos los robos (delito típicamente urbano) cometidos en Inglaterra y Gales registrados por la BCS, se cometen en Londres. Prácticamente dos tercios de los robos de Inglaterra y Gales registrados por la BCS se cometen en Londres, el oeste de la región central de Inglaterra o el gran Manchester.

De acuerdo con la BCS, Londres registra más delitos que cualquier otra ciudad del Reino Unido (112 por 1.000 habitantes), incluso teniendo en cuenta su mayor población. Pero no siempre fue así. En 2001, Nottinghamshire en Inglaterra (154 por 1.000 habitantes) y Manchester, también en Inglaterra (147) tuvieron un mayor índice delictivo que Londres (143). Strathclyde (que incluye Glasgow, y tiene la mayor cifra de delitos en Escocia) cuenta con un índice de delitos de 81 por 1.000 habitantes⁶. Ahora nos centraremos en un resumen de los registros de la policía durante la primera década del siglo XXI.

2.1. Los delitos denunciados en Londres durante la primera década del siglo XXI

En 2009, los delitos registrados en Londres mostraron el índice más bajo de los últimos 10 años (Tabla 1). En la última década, el conjunto de delitos registrados se ha reducido, sin embargo, el ritmo de esta reducción ha sido mayor en el nivel más bajo, delitos menos graves, mientras que la variación en el registro de delitos graves ha sido mucho más lenta (Tabla 2). Los delitos graves, como el asesinato y la violación, representan un 5% de los delitos registrados por el MPS, el mismo porcentaje que hace 10 años.

Evidentemente, a parte de delitos, la policía debe tratar muchos otros temas –un gran número de llamadas que finalmente no se registran como delito (por ejemplo, una llamada referente a una discusión o informes sobre actividades sospechosas, que posteriormente no se registran como delito) produciendo un efecto “iceberg”. Este efecto genera más de dos tercios de todas las llamadas de incidencias que recibe la policía y que no se registran como delito. En 2009, el MPS recibió 2.078.106 llamadas de emergencia y gestionó 3.083.244 incidentes, muchos de los cuales, finalmente, no se clasificaron como delito.

2.2. El iceberg – Una mirada rápida a las peticiones de asistencia policial

Un motivo importante por el que la población llama a la policía es su deseo de encontrar un órgano responsable para solucionar un problema urgente⁷.

En el Reino Unido, el término que se ha acuñado para muchos de estos problemas es el de “conducta antisocial”. Las experiencias de conducta antisocial son muy diversas y abarcan desde actividades que suponen molestias leves (con la expectativa de que estas molestias no deberían ser parte de la vida cotidiana de la ciudadanía) hasta comportamientos delictivos que pueden ser extremadamente perturbadores y/o amenazantes. No es nuestra intención discutir en este artículo si los verdaderos incidentes de la conducta antisocial que generan la implicación de la policía son “reales” o “válidos”; sino más bien se toma como punto de partida las experiencias subjetivas de aquellos que informan de la conducta antisocial. Una encuesta reciente realizada a ciudadanos londinenses⁹ que llamaron a la policía, indicó que la gran mayoría (88%) de los contactos con la policía estaban relacionados con algún tipo de disturbio en un lugar público (Bradford y Stanko, 2007). Prácticamente todos los incidentes sucedieron en o cerca del domicilio de los denunciantes. En más de la mitad de los incidentes denunciados (56%) el denunciante sentía que era más un informador que una víctima, mientras que quienes habían denunciado la mitad de todos los incidentes consideraban que eran delitos más que simples molestias.

Por las variables sociodemográficas disponibles, se constata que es ligeramente superior el número de hombres denunciantes que el de mujeres. Casi el 50% de todos los denunciantes tenían entre 35 y 54 años; franja de edad que comprende a aproximadamente un 40% de los ciudadanos de Londres⁹. Estas cifras implican que los denunciantes de conductas antisociales eran hombres situados en esta franja de edad intermedia que los porcentajes de población sugieren. Asimismo, el 77% de los denunciantes pertenecían a los grupos étnicos blanco británico o blanco irlandés, comparado con el 63% de los ciudadanos de Londres que en 2001 formaban parte de estos grupos étnicos; por el contrario, los miembros de muchos grupos de minorías étnicas tenían menos posibilidades de figurar en la muestra de lo que su representación en la población supondría (por ejemplo, en 2001 el 6% de los habitantes de Londres pertenecían al grupo étnico hindú, pero en la muestra de la conducta antisocial sólo aparecen reflejados un 3%). Como veremos a continuación, los ciudadanos que llaman a la policía por conductas antisociales difieren de aquellos que experimentan la violencia más grave registrada en Londres¹⁰. Quizás, el punto más interesante que se deriva de estas conclusiones es que los ciudadanos se muestran menos satisfechos con la gestión de la policía en los incidentes que consideran más graves (es decir, que constituyen de alguna forma delitos), que ocurren cerca de su hogar, más que en otros lugares y que, podría decirse, les afectan más (ruidos molestos).

2.3. Violencia grave: debates públicos respecto a la seguridad ciudadana

En los últimos diez años, las denuncias por violencia grave en Londres –asesinato, lesiones graves, violación– se han mantenido estables. Tres de estas categorías –asesinato, lesiones graves y violación– a menudo implican a ciudadanos que se conocen entre sí. Efectivamente, casi tres de cada cuatro denuncias de delitos por violencia grave y algo más de siete de cada diez casos de violación implican víctimas que conocen a sus agresores.

En la actualidad es la violencia grave la que de forma desproporcionada causa preocupación política respecto a la seguridad de Londres. En concreto, el homicidio es el que sigue acaparando los titulares y comentarios en los medios. Sin embargo, no todos los homicidios reciben la misma atención pública. Aunque, como ya se ha comentado anteriormente, el índice de homicidios es muy bajo, algunas clases de homicidio forman parte del discurso público sobre la seguridad en Londres. Estos homicidios se caracterizan por la vulnerabilidad de la víctima que con frecuencia es joven o de edad avanzada. Sin embargo, como cualquier análisis de homicidio indica, hay ciudadanos que corren más riesgo que otros y este riesgo sigue siendo muy bajo en Londres. Por ejemplo, algo más de uno de cada cinco homicidios afecta a víctimas mayores de 50 años. El año pasado, 29 víctimas de asesinato sobrepasaban los 50 años; 3 eran menores de 12 años y el promedio de la edad de una víctima de homicidio era de 36 años. En la actualidad, la preocupación respecto al homicidio se centra en los adolescentes. En los últimos tres años, en los debates londinenses sobre seguridad ciudadana se destaca el aumento del número de asesinatos de adolescentes. Entre 2007-2008, el número de adolescentes asesinados alcanzó la cifra de 28. Una cifra que despertó una gran preocupación. Las muertes de adolescentes provocaron una oleada de acciones por parte de la policía y otras organizaciones públicas y colaboradoras para diagnosticar los contextos en los que se inició el incremento de los homicidios de adolescentes: peleas y confrontaciones de grupos, algunas veces provocados por la “territorialidad” de algunos grupos y conflictos entre jóvenes que se gestan en las fronteras de la economía ilegal de Londres. En los últimos tres años, 71 adolescentes londinenses han perdido la vida. Sólo 11 casos quedaron sin resolver, en gran parte debido a que los asesinos conocían de alguna manera a sus víctimas.

Estas muertes de jóvenes (mayormente hombres de raza negra y de minorías étnicas) han dominado en los últimos tres años los debates en los medios acerca de la seguridad ciudadana en Londres. Los acontecimientos de carácter

tan público, como son los homicidios de adolescentes, tienen impacto en un reducido número de jóvenes de Londres y en pocos lugares. Sin embargo, el debate sobre la calidad de la seguridad ciudadana tuvo un profundo impacto. Tanto la BBC, a través de su página web, como el *London Evening Standard* (diario londinense de la tarde) publicaron una lista de muertes de adolescentes, con comentarios demandando que “algo” debía hacerse para parar el llamado “crimen de navaja” en Londres. Sin embargo, en encuestas recientes se planteó, entre otras, la pregunta sobre la sensación de seguridad en Londres y un 97% de los jóvenes entre 15 y 21 años contestaron que durante el día se sentían seguros y un 73% que respondieron que también se sentían seguros de noche en Londres. (Generalmente son chicas, más que chicos, quienes afirman que de noche se sienten inseguras.¹¹) Lo anterior sugiere que, a pesar de estos homicidios, la gran mayoría de los jóvenes dicen “sentirse seguros” en Londres. Más adelante, cuando examinaremos las características demográficas de las víctimas de los delitos cometidos en Londres, mostraremos que se trata de delitos cometidos por un joven a otro joven (especialmente el robo con violencia) que se reflejan en las crecientes denuncias de violencia ciudadana y que dichos registros podrían utilizarse como otro barómetro respecto a la seguridad ciudadana de los jóvenes en Londres. Justamente esta semana, el estudio del BCS sobre jóvenes (una encuesta realizada en Inglaterra y Gales) documenta que prácticamente uno de cada cuatro jóvenes entrevistados de entre 10 y 16 años ha sido víctima de un delito¹². Como veremos a continuación, cuando examinemos las víctimas de delitos registrados en Londres, los delitos contra jóvenes están presentes en los registros delictivos de la policía.

Lo más probable es que los jóvenes sean asesinados con una navaja. Otras armas –las de fuego– suscitan preocupación, ya que su uso todavía está poco extendido en Londres. El uso de armas de fuego es muy restringido en el Reino Unido y el uso de cualquiera de estas armas causa el interés de los medios. En los últimos 3 años, en Londres han muerto 65 ciudadanos por disparos intencionados (14% del total de los asesinatos) y en estos tres años se han registrado alrededor de 2.000 incidentes con armas de fuego. El servicio de policía sigue con atención estos incidentes, pues la disponibilidad de armas es restringida y el uso de las mismas está vinculado con la economía ilegal, como por ejemplo la venta ilegal de droga.

Aunque el homicidio es poco frecuente en Londres, éste genera el debate público sobre seguridad de la metrópolis en el siglo XXI. A pesar de ello, los acontecimientos que provocan este debate no son muy frecuentes. Por

ejemplo, el asesinato de un niño pequeño en 2007 provocó una protesta ciudadana y llevó a examen gubernamental el modo en el que la policía y los trabajadores sociales colaboraban para prevenir la violencia doméstica. En Londres, la muerte delictiva de niños es muy poco frecuente y en el siglo XXI cualquier asesinato infantil se examina detenidamente para hallar una forma en la que el sector público, en particular, podría haber evitado la muerte.

Sin embargo, tal como se ha expuesto anteriormente, gran parte de los delitos graves de violencia radican en las relaciones entre los ciudadanos, puesto que la gran mayoría de los casos de violencia grave tienen como protagonistas a víctimas y delincuentes que se conocen. Los homicidios por violencia doméstica y las agresiones físicas graves y sexuales aparecen de forma rutinaria en el perfil de violencia grave de Londres. Aproximadamente, un 15% de los homicidios está relacionado con la violencia doméstica (ha habido un descenso en los últimos 10 años). La violencia doméstica representa, como mínimo, una de cada ocho agresiones físicas graves y una cuarta parte de las violaciones registradas. Jóvenes menores de 20 años, en su mayoría mujeres, representan algo menos del 40% de todas las denuncias registradas por delitos de violación. En el siguiente apartado hablaremos sobre cómo ampliar nuestros conocimientos respecto al perfil de las víctimas a través de la información que nos proporciona el delito registrado en relación a las diversas clases de seguridad ciudadana a los que se enfrenta la ciudad de Londres en el siglo XXI.

2.4. ¿Qué nos cuentan las víctimas de un delito de seguridad ciudadana?

Lo más probable es que los ciudadanos veinteañeros denuncien ser víctimas de un delito general, sin embargo los adolescentes suelen ser víctimas de robos con violencia y agresiones sexuales. Respecto al delito general, los adolescentes (10% de todas las víctimas) denuncian en menor medida haber sido víctimas de un delito, mientras que los ciudadanos situados entre los 40 y 50 años (19%) sí denuncian robos y daños en propiedades.

La Tabla 4 indica que las víctimas de delitos no se distribuyen de igual forma entre todos los grupos de edad. Aunque los ciudadanos de entre 30 y 39 años representan el grupo de población predominante en la capital, estos no constituyen la mayoría de las víctimas de los delitos registrados. El grupo de edad entre 10 y 19 años (marcado en azul oscuro) constituye aproximadamente el 10% de la población de Londres, pero en cuanto a agresiones sexuales representan casi el 40% de las víctimas. Este grupo también denuncia una tercera parte de los robos con violencia de la ciudad. Lo

anteriormente expuesto significa que para los jóvenes de Londres, los robos con violencia y las agresiones sexuales son los motivos principales por los que ellos o sus padres llaman a la policía. Si sumamos el grupo de los veinteañeros, el resultado es que en Londres aproximadamente la mitad de todas las víctimas son menores de 30 años.

A pesar de lo sorprendente de las conclusiones respecto a la edad de las víctimas, también es significativo su origen étnico. Es mucho más probable que los ciudadanos de raza negra y minorías étnicas denuncien haber sido víctimas de un delito en Londres. Pese a ser el 31% de la ciudadanía londinense, casi la mitad de los denunciantes de violencia en Londres son de raza negra o pertenecen a minorías étnicas. En cada tipo de delito violento existe una mayor proporción de víctimas de raza negra o de minorías étnicas, hecho que se ha incrementado de forma desproporcionada en la última década. Los resultados de violencia grave son incluso más sorprendentes; el 60% de víctimas de asesinato, el 50% de víctimas de violencia grave y el 46% de víctimas de violación son de raza negra o de minorías étnicas.

Entre las víctimas de delitos denunciados dominan los hombres. Dos tercios de las víctimas son hombres y la mitad de la población londinense está compuesta por hombres. Es todavía más probable que denuncien ser víctimas de delitos de violencia, robo con violencia y hurto. Un alto porcentaje (77%) de las víctimas de robos con violencia son hombres y este dato, que en el año 2000 era del 72% ha aumentado ligeramente en la última década. Lo más habitual es que sean mujeres las que denuncien ser víctimas de agresiones sexuales, representando el 88% de todas las víctimas registradas. Como ya se ha mencionado anteriormente, la violencia doméstica es una de las razones principales por las que las víctimas solicitan ayuda de la policía. La violencia doméstica representa una tercera parte de todos los actos violentos, tanto de mayor como de menor gravedad. Este dato ha permanecido igual durante los últimos diez años. Además, en la última década ha aumentado el número de hombres que denuncian actos de violencia a la policía; el 57% (antes el 52%) de víctimas de los actos violentos son hombres. Es posible que el aumento de la violencia relacionada con el alcohol, en Londres, haya tenido repercusión en el incremento de víctimas masculinas.

De todas las víctimas de delitos registrados en el sistema del MPS en 2009, un 16% tenía relación con negocios. Esta proporción aumenta por robo, daños a la propiedad y fraudes. En 2000, el 17% de la totalidad de las víctimas tenía relación con negocios, lo que indica que en los últimos diez años a penas ha variado.

¿Qué nos indica la descripción anterior sobre el registro de víctimas de un delito? Desde 2000 se constata una disminución en los delitos registrados, sin embargo, la mayor parte de las víctimas son jóvenes, de raza negra y de minorías étnicas. Este cambio es importante a la hora de profundizar en el tema de la seguridad ciudadana en el Londres del siglo XXI. Parece que la actuación policial está cada vez más implicada en la persecución de jóvenes y que la carga de la persecución de delitos denunciados cae con más peso en la población de raza negra y en las minorías étnicas londinenses. Esta población no se distribuye de forma uniforme por el territorio de Londres. Teniendo en cuenta que la población londinense es cosmopolita y multicultural, esto implica que la actuación y protección policial debe concentrarse en algunas áreas y en algunos ciudadanos más que en otros. Esta observación debe llevarnos a un debate más profundo respecto a la seguridad ciudadana en Londres.

2.5. ¿Qué nos indica la información sobre los delincuentes respecto a la seguridad ciudadana?

Hay bastante oscilación entre las franjas de edad de los habitantes de Londres; sin embargo esta oscilación no existe en las edades y en los niveles de delitos cometidos. Algo menos de la tercera parte de todos los delitos registrados son cometidos por jóvenes de edades comprendidas entre los 10 y los 19 años, y dos tercios son cometidos por ciudadanos menores de 30 años. Más del 90% de los delitos de robo con violencia son cometidos por ciudadanos menores de 30 años (el 72% cometido por el grupo de edad de entre 10 y 19 años). La siguiente tabla indica las diferentes edades y el tipo de delito cometido.

En 2009, el perfil étnico de los delincuentes contrastaba de forma bastante evidente con la distribución étnica de la población de Londres en su conjunto. En comparación con la población londinense, los delincuentes de raza negra o de minorías étnicas tienen una alta sobrerrepresentación, siendo el doble de la proporción de ciudadanos de este grupo sensibles a delitos como el robo con violencia. Asimismo, todos los demás tipos de delitos también reflejan una sobrerrepresentación de delincuentes de raza negra y de minorías étnicas. Entre 2000 y 2009 el perfil étnico ha cambiado, incrementándose la proporción de delincuentes de raza negra y de minorías étnicas. Esta sobrerrepresentación ayuda a explicar la razón por la que muchas de las víctimas registradas también son de raza negra y de minorías étnicas.

La mayoría de los delincuentes de Londres son hombres, representando el 84% en 2009. En los tipos de delitos en los que las mujeres se ven inmersas, como son robos y posesión, la proporción de éstas nunca sobrepasa el 32%,

mientras que los hombres representan al 68% de delincuentes. El 94% de los delincuentes sexuales y el 91% de los que cometen robos con violencia son hombres, datos que evidencian que cuanto más grave el delito, más probabilidades hay de que éste haya sido cometido por un hombre.

Lo anterior no sorprendería a un criminólogo, aunque puede que sí, si consideramos que el siglo XXI ha supuesto cambios drásticos en la seguridad ciudadana de la metrópolis. En los debates sobre la seguridad ciudadana sigue habiendo con demasiada frecuencia una ausencia de comentarios respecto al género, excepto que sea una joven o una mujer quien haya cometido el delito. Sin embargo, lo que la descripción anterior sobre la delincuencia indica es que los ciudadanos son más proclives a cometer delitos, a nivel local, contra ciudadanos de su mismo grupo. Hombres/chicos son el objetivo de hombres/chicos; es más probable que los hombres/chicos agredan a mujeres/chicas que conocen o con las que tienen o han tenido una relación.

2.6. ¿Qué información nos proporciona el lugar donde se comete un delito registrado respecto a la seguridad ciudadana?

Al utilizar de nuevo los datos de los delitos registrados para investigar los patrones, un análisis más profundo nos indica que el lugar, en el Londres del siglo XXI, también tiene importancia a la hora de explicar la seguridad ciudadana. Dividimos los delitos registrados entre los que suceden en lugares públicos o a puerta cerrada. En Londres, el 62% de los delitos registrados y cometidos por adolescentes se producen en lugares públicos. Este dato es comparable con el 49% de los delitos registrados y cometidos por ciudadanos de edades entre los 20 y los 29 años y el 44% de los registrados y cometidos por ciudadanos de entre 30 y 39 años. En los debates sobre la seguridad ciudadana se podría incidir más en la evidencia de los delitos cometidos por jóvenes. Pero los ciudadanos también necesitan a la policía para proporcionar seguridad en espacios privados. Tal como se indica en la descripción anterior, el nivel de los delitos registrados cometidos en lugares públicos disminuye sistemáticamente con la edad del delincuente (y por el contrario, el número de delitos cometidos en lugares privados aumenta con la edad).

La mitad de todos los actos violentos se cometen en un lugar público, junto con el 88% de todos los robos con violencia y el 80% de los delitos de robo y posesión. De los restantes delitos violentos, el 41% se comete en viviendas privadas y el otro 8% en instalaciones privadas comerciales (como tiendas o bares).

Los delitos registrados también se concentran espacialmente en

determinadas áreas de Londres. El 2% de todos los delitos registrados en Londres tienen lugar en el "Central London", una zona de Westminster de unos 6,5 km², el centro turístico y de la industria del ocio de la capital. La mitad de todos los delitos registrados en Londres tienen lugar en 180 distritos, la mayoría de los cuales se agrupan en el Londres Interior (Inner London). La mayor parte del resto de áreas que detentan mayor concentración de delitos registrados son algunos distritos de "la periferia" –12 centros urbanos metropolitanos–, generalmente, distritos situados a las afueras de Londres, con identidad de "centro urbano" diferente y con múltiples instalaciones comerciales y de ocio.

3. La seguridad ciudadana en el Londres del siglo XXI

¿Qué podemos decir, basándonos en el contexto anterior, sobre la seguridad ciudadana en Londres a principios de este nuevo siglo XXI? Si partimos del modo en el que los ciudadanos recurren a la policía como único indicador de preocupación respecto a la seguridad ciudadana, observamos la siguiente información recopilada a partir de una revisión de delitos registrados en los últimos 10 años en Londres:

- La mayoría de los casos de violencia más graves recaen de forma significativa en los londinenses de raza negra y de minorías étnicas.
- En particular, los delitos de homicidio afectan mayoritariamente a hombres de raza negra y de minorías étnicas.
- El espacio y el entorno de la propia vivienda suscita preocupación respecto a la conducta antisocial;
- Las experiencias de jóvenes en delitos graves –especialmente robos con violencia y delitos sexuales– están en manos de otros jóvenes;
- Los lugares de ocio (de contacto social y consumo de alcohol) también son los lugares con los índices delictivos más altos de Londres.

Los delitos denunciados por la ciudadanía a la policía reflejan una preocupación respecto a la seguridad en torno a la vivienda, durante los viajes de y al domicilio/áreas de ocio, y respecto a sus negocios. Adicionalmente, en un gran número de estos delitos violentos, y en concreto en los casos de violencia grave, están implicados víctimas y delincuentes que se conocen. La "gestión" de la seguridad ciudadana en Londres, una de las mayores ciudades del mundo, pasa por la intervención rutinaria en las relaciones personales y no por proteger a la población contra el peligro de desconocidos. Naturalmente, tal protección es un pilar principal de la actuación policial, y con la toda la razón. Sin embargo, una de las claves de la seguridad ciudadana en el siglo XXI sigue siendo la gestión del modo en que los ciudadanos que se conocen,

ya sean familiares, vecinos o amigos, se amenacen y victimizan mutuamente. ¿Qué nos dice lo anterior respecto a la actuación original de la Peel police (policía de Peel) para "mantener la paz de la Reina"?

Como criminólogos hemos estudiado el delito durante más de un siglo. En ocasiones el estudio de delitos estaba basado en un conocimiento detallado de casos de asesinatos o agresiones. Pero a menudo se trata de un comentario sobre una recopilación de un conjunto de estadísticas. Si observamos con más detenimiento, la situación delictiva dominante sigue implicando a una proporción de ciudadanos que solicitan la ayuda de la policía en la gestión de las relaciones de su entorno. Bien sea en relación a amistades, conocidos, relaciones íntimas o de negocios, muchos ciudadanos que piden ayuda a la policía solicitan que se inmiscuya en el sí de disputas personales, empleando a la ley como árbitro final. Hay que destacar que en una ciudad con semejante tamaño y talla mundial, la esencia de las disputas personales tiene un enorme impacto en la seguridad ciudadana.

- 1 Reino Unido tiene tres jurisdicciones legales: Inglaterra y Gales, Irlanda del Norte y Escocia. Cada una de estas jurisdicciones tiene su propio código penal y procedimiento criminal aunque existen similitudes entre ellos. Con respecto a otras administraciones del sector público, existen cuatro jurisdicciones: Inglaterra, Gales, Irlanda del Norte y Escocia.
- 2 El principal motivo por el que la gente no denuncia un delito a la policía es que considera que se trata de un delito demasiado trivial y/o que no causa pérdidas.
- 3 Para los que están interesados en la historia de la actuación policial en el Reino Unido vean como ejemplo (Rawlings (2002); Emsley (1996); *The English Police: A Political and Social History* 2nd edition); (Reiner, *The Politics of the Police*, 1992).
- 4 Existen amplios estudios sobre la historia de la policía en el Reino Unido. Para consultar una amplia selección de artículos, los principiantes en los debates respecto al Reino Unido pueden consultar por ejemplo *The Handbook of Policing* (2003), editado por Tim Newburn. La publicación *Law and Order* de Robert Reiner's (2007) ofrece una buena visión de las políticas de ley y orden en Inglaterra y Gales.
- 5 The British Crime survey, <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/bcs1.html>
- 6 Scottish Crime Survey, <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Statistics/Browse/Crime-Justice/crime-and-justice-survey>
- 7 La mejor fuente respecto a los motivos por los que la ciudadanía llama a la policía sigue siendo Egon Bittner (1967).
- 8 Durante 2007-2008, la Policía Metropolitana llevó a cabo en Londres una encuesta a más de 18.000 ciudadanos que habían tenido alguna experiencia con comportamientos antisociales.
- 9 Corresponsiente al número de personas de esta franja de edad según del Censo de 2001 (www.statistics.gov.uk/census)
- 10 Generalmente, se constata una alta satisfacción a la hora de denunciar las conductas antisociales a la policía de Londres. En su conjunto, un 65% de los ciudadanos están completamente, muy o bastante satisfechos, un 11% ni satisfechos ni insatisfechos y un 25% se muestra bastante, muy o completamente insatisfechos. El índice más alto de satisfacción se encontró entre los que denunciaban un vehículo abandonado o un incidente en o cerca de su trabajo, pues se sentían a sí mismos como informadores y

consideraban que el incidente era sencillamente algo que ocurre. En contraposición, el índice más bajo de satisfacción se encontró entre los que denunciaban ruidos molestos o un incidente en o cerca de su casa, pues se consideraban a sí mismos víctimas y creían que el incidente era un delito.

11 Cada seis meses la Policía Metropolitana lleva a cabo una encuesta a 5.000 ciudadanos de Londres. Estos datos se han extraído de la muestra semestral de 2009/10, correspondiente a un grupo de 944 jóvenes de entre 15 y 21 años.

12 "Experimental statistics on victimisation of children aged 10 - 15: Findings from the British Crime Survey for the year ending December", 2009, Bryce Millard and John Flatley (eds) <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs10/hosb1110.pdf>

LA SEGURIDAD URBANA EN LAS GRANDES AGLOMERACIONES FRANCESAS

Christophe Soullez
Alain Bauer

Introducción

En Francia, hasta el siglo XVII, el crimen afectaba principalmente el campo, donde los bandoleros atacaban mayormente a viajeros o convois, cuando no eran los ejércitos extranjeros que en período de guerras aterrorizaban a la población. Las vías de comunicación eran inseguras y la ciudad, por su construcción pero también por su uso, se consideraba un lugar seguro y protector.

En la Edad Media, al igual que las ciudades construidas en tiempo del Imperio romano, que se dotaban de murallas para protegerse de las invasiones, las ciudades se fortificaban. Las ciudades desempeñaban un papel central en la organización de la sociedad como sede del poder feudal, pero también, en caso de problemas o de ataques exteriores, como lugar de repliegue de la población de los alrededores, que servían al señor en su feudo.

A partir del año 1000, el crecimiento demográfico y el avance del comercio provocaron el surgimiento de las ciudades y su extensión.

La consolidación del poder real en los siglos XII y XIII redujo los enfrentamientos entre señores feudales, pero había batallas con potencias exteriores durante las cuales los desertores y otros mercenarios cesados saqueaban los territorios. Por este motivo, como reacción a esta inseguridad creciente en el campo, se creó en Francia el primer cuerpo de policía: la Maréchaussée, que se encargaba de controlar y supervisar a los militares y tenía competencia en todo el territorio, salvo en las ciudades.

Con el tiempo, las ciudades fortificadas (los burgos) se volvieron demasiado estrechas y entonces se construyeron

viviendas fuera muros protegidas por nuevas murallas que seguían una evolución radioconcéntrica. El tejido urbano se densificaba, el espacio público era muy escaso y se limitaba a las vías y a algunas plazas. Paralelamente, las ciudades tenían que hacer frente a nuevos problemas: la higiene (ausencia de alcantarillado, enfermedades, ratas, etc.) y la inseguridad.

En un primer momento, el poder real intentó aportar en París soluciones a problemas puntuales. Así, en la capital, san Luis rey de Francia creó en 1254 el Chevalier du guet (el caballero de la guardia), compuesto por 20 sargentos a caballo y 26 a pie, encargado de asegurar la seguridad de París por la noche. El dispositivo se reprodujo rápidamente en todas las ciudades del reino. Pero no fue hasta 1667 que apareció en París, y después en la provincia, el primer verdadero órgano de policía a través de la creación del Lugarteniente general de policía. Del siglo XVII a principios del XX, como consecuencia directa del crecimiento de las ciudades, el Estado fue progresivamente desarrollando una organización policial susceptible de responder a las nuevas amenazas inherentes al desarrollo de las ciudades y a la evolución del crimen.

Así pues, mientras que en la Edad Media el poder desconfiaba del campo y sus habitantes, que a menudo se alzaban y organizaban revueltas campesinas, poco a poco las ciudades y sus habitantes se volvieron el centro de atención de las autoridades públicas y cada vez más se consideraron como territorios con habitantes potencialmente peligrosos. Los habitantes de las ciudades fueron personas que cada vez se tenían que controlar más con el objetivo de limitar las posibilidades de protestas contra el poder. Y fue bajo el régimen del Consulado, y luego bajo el Imperio, que fueron reforzados y desarrollados los servicios de información, que hasta entonces eran artesanales.

A lo largo de los siglos XVIII y XIX, los servicios de policía, y principalmente los de seguridad pública, se constituyeron de forma anárquica sin ninguna organización central. Hasta el régimen de Vichy, cada municipio tenía su propia policía municipal, salvo algunos municipios como Lyon (1851), Marsella (1908), Toulon et la Seyne (1918), Niza (1920), Estrasburgo, Metz y Mulhouse (1925), Alger (1930), Toulouse (1940), y luego diez nuevos municipios de Seine-et-Marne y 174 de Seine-et-Oise (1935) que, por distintas razones históricas, políticas y sociales, disponían de una policía nacional.

1. Una nacionalización tardía de la policía de las ciudades

El régimen de Vichy, a través de la Ley de 23 de abril de 1941, centralizó los servicios de policía a partir de

las bases regionales para crear así la primera policía de estado. La policía se instituyó en todos los municipios de más de 10.000 habitantes y en los municipios más pequeños designados por decisión del ministro del Interior. París siguió conservando su estatus especial con la Prefectura de Policía. La policía se organizó a escala regional, donde un prefecto se encargaba de la policía y tenía un intendente de policía que le ayudaba, así como servicios regionales de policía. Cada departamento comprendía un distrito de policía, dirigido por un comisario jefe del distrito, que estaba subdividido en circunscripciones de policía dirigidas por un comisario central o un comisario de policía, según su importancia. Se había elaborado un estatuto de la función pública policial. Este estatuto preveía el reclutamiento de la mayoría de los agentes por oposiciones y en el caso de algunos cargos, por títulos.

Tras un intento frustrado de volver al statu quo establecido después de la liberación, el dispositivo se mantuvo.

El régimen de la nacionalización se estableció por la Ley de 7 de enero de 1983, sea cual sea la institución del régimen de policía de Estado vigente, desde el 1 de enero de 1985 si el consejo municipal lo pide, en los municipios dotados con un cuerpo de policía municipal cuando se reúnen los requisitos de efectivos, de calificación profesional o de umbral demográfico.

La Ley de 21 de enero de 1995 fue complementada con disposiciones reglamentarias que determinan que las capitales de departamento tienen régimen de policía de Estado (*CGCT, art. R. 2214-1*) y que el régimen de policía de Estado se puede establecer en un municipio o en un conjunto de municipios que constituyan un conjunto urbano siempre y cuando se cumplan estas dos condiciones: 1º la población del municipio o del conjunto de municipios, valorada teniendo en cuenta la población estacional, sea superior a 20.000 habitantes, y 2º las características de delincuencia sean similares a las de las zonas urbanas.

En el mismo momento en que el proceso de nacionalización se vio reforzado por estos distintos textos, el régimen de policía de Estado empezó a sufrir varios golpes. De hecho, varias grandes ciudades, cuya policía es nacional, se dotan de otro cuerpo de policía municipal, poniendo así de relieve la insuficiencia de los efectivos de la policía nacional, la gran expectativa de la población en materia de seguridad o incluso la necesidad de desarrollar algunas misiones ignoradas por la policía de Estado (vigilancia de barrio, de las entradas y salidas de las escuelas, policía de estacionamiento, etc.). En 1999, el rápido desarrollo de las policías municipales condujo a las autoridades políticas a aclarar las

competencias de este cuerpo de policía en relación con las misiones de la policía y de la gendarmería nacionales.

Después, al cabo de 20 años de varios intentos, empezó a ver la luz una policía de aglomeración en París, y luego en las principales zonas urbanas francesas a partir del año 2009.

Pero en Francia, justo después de la Segunda Guerra Mundial, y frente al empeoramiento de la delincuencia en algunos barrios, las ciudades volvieron a ser una de las cuestiones que preocupaban al poder político.

2. Las periferias francesas: territorios frágiles

Después de la Segunda Guerra Mundial, el apremio para alojar la población comportó una aceleración importante de la construcción, especialmente en las grandes zonas urbanas concentradas en la periferia de las ciudades. Aunque las condiciones de confort que se ofrecían entonces eran de calidad, esta nueva forma de vida engendraría problemas. Los antiguos habitantes realojados veían como la población de su municipio se triplicaba y pasaba de ser un pequeño núcleo a ser un barrio periférico, y los nuevos habitantes debían conformarse con las imposiciones de la arquitectura y la vida colectiva.

Hasta 1974, el gran crecimiento económico había estado ocultando los problemas que se iban dibujando tanto en lo que se refiere a la vivienda como a la inserción social y económica de los habitantes de las grandes aglomeraciones. La crisis del petróleo sacó estos problemas a la luz paulatinamente y sucesivamente hasta el punto de suscitar un sentimiento de exclusión de una parte de la población y llevar algunos barrios a la marginación. Desde agosto de 1976, la seguridad ha sido una preocupación de los poderes políticos y en 1977, Alain Peyrefitte, ministro de Justicia publicó el artículo « Réponses à la violence » (Respuestas a la violencia) en el que esencialmente daba recomendaciones y que abrió el debate sobre la prevención y la represión, lo que a su vez dio lugar a la votación de la Ley de seguridad y libertades.

En 1979, en Vaux-en-Velin, tuvieron lugar los primeros enfrentamientos entre las fuerzas del orden y grupos de jóvenes, y fueron incendiados los primeros automóviles, lo que apareció en los medios de comunicación. Pero fueron los hechos de 1981 en la ciudad de Minguettes à Vénissieux los que tuvieron una cobertura mediática en primera plana de numerosos medios. Estos motines fueron justificados por la revuelta social de los jóvenes de los barrios desfavorecidos de la periferia de Lyon y por el rechazo de las discriminaciones

y condiciones de vida insostenibles. Entonces, éstos se consideraron como una expresión de las reivindicaciones políticas y sociales.

Después del debate alrededor de la aprobación de la Ley de seguridad y libertades¹, el cambio de mayoría de 1981 contribuyó al surgimiento de una política de prevención caracterizada por un planteamiento básicamente social del tratamiento de la delincuencia. Esta política dio lugar a la creación de los primeros dispositivos de colaboración entre el Estado y los colectivos, así como a las primeras medidas de lo que se denominó oficialmente «Política de la Ciudad».

Al principio de los años noventa hubo otra oleada de actos violentos. En la ciudad de Vaux-en-Velin hubo más motines como consecuencia de la muerte de un motorista que volcó sobre un cordón policial. Los medios de comunicación enseguida lo relacionaron con los hechos de 1981. Después de estos motines, el presidente François Mitterrand nombró el primer ministro delegado a la ciudad y luego los trece primeros subprefectos delegados a la ciudad. En 1991, los enfrentamientos se extendieron a múltiples ciudades de la región parisense. Luego, durante toda la década de los noventa, muchos municipios fueron escenario habitual de enfrentamientos entre fuerzas del orden y jóvenes habitantes de los barrios sensibles. En otoño del 2005, en Francia hubo una oleada de sublevaciones en numerosas periferias como consecuencia de un trágico accidente mortal en el que murieron dos menores que se habían escondido en un transformador eléctrico para eludir un control policial. El estado de emergencia, que no se había usado desde la Guerra de Argelia, se decretó el 8 de noviembre del 2005 y se prorrogó durante tres meses. Esta violencia, que se desarrollaba básicamente en forma de incendios criminales y lanzamientos de piedras contra las fuerzas del orden, en algunos casos se transformó en motines en los que se enfrentaban varias centenas de personas de los barrios sensibles con las fuerzas de policía. Luego, en noviembre del 2007, en Villiers-le-Bel, murieron dos jóvenes que habían chocado contra un coche policía que estaba patrullando. Como reacción, la comisaría de policía fue asediada e incendiada. Las reyertas duraron dos noches y los agresores utilizaron por primera vez en este tipo de manifestaciones armas de fuego.

Regularmente, en muchos barrios hay oleadas de tensiones y enfrentamientos entre las fuerzas del orden y jóvenes, cuando no son los jóvenes entre ellos, provenientes de distintos barrios, que se enfrentan en luchas por el territorio o, más prosaicamente, para proteger el tráfico las actividades delictivas.

3. Los territorios más pobres son los más frágiles

La mayoría de actos violentos de tipo urbano tiene lugar en los barrios definidos como zonas urbanas sensibles (ZUS). Así, en el 2008, aunque los ataques a los bienes que se registraron en las zonas ZUS fueron un 15% inferiores a los de las zonas de circunscripción de seguridad pública (CSP), los ataques a las personas fueron ligeramente más frecuentes en estos barrios ZUS (un 12,2 por cada 1.000 habitantes frente a un 11,4 en sus CSP). Sin embargo, las ZUS están más expuestas a un determinado tipo de infracciones. Es el caso de los incendios intencionados de bienes privados, cuyo índice de hechos registrados por habitante es el doble que el de las zonas CSP a las que pertenecen. También se observa una sobreexposición en relación con los actos de destrucción y degradación.

Además, según los resultados de la encuesta "cadre de vie et sécurité" (Marco de vida y seguridad) realizada por el ONDRP (Observatorio Nacional de la Delincuencia y las Respuestas Penales) y el INSEE (Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos) en el 2009, los habitantes de las zonas ZUS ponían en el primer puesto de los problemas mencionados la mala imagen del barrio y la delincuencia. En enero del 2009, más de la mitad de sus habitantes declararon que su barrio sufría estos problemas (el 12% y el 26% de los hogares en los otros barrios de las mismas aglomeraciones). La percepción de inseguridad también es muy importante: en enero del 2009, el 25% de los habitantes de las zonas ZUS declararon que a menudo o a veces se sentían inseguros en su barrio, y el 13% en su domicilio, mientras que para los otros habitantes de las mismas aglomeraciones estas afirmaciones se sitúan en un 14% y un 8%, respectivamente².

Aparte de las estadísticas administrativas sobre faltas y crímenes registrados por los servicios de policía y las unidades de gendarmería, los resultados de la encuesta "cadre de vie et sécurité" revelan que los habitantes de las zonas ZUS padecen más agresiones que los de los demás barrios. A lo largo de los años 2007 y 2008, los habitantes de 14 años en adelante de estos barrios han sido víctimas de 14 robos con violencia por cada 1.000 habitantes (frente a los 6 por cada 1.000 habitantes de los otros barrios de las mismas aglomeraciones). El número de actos con violencia física que han sufrido estos mismos habitantes se ha elevado a 132 por cada 1.000 (111 por cada 1.000 en los habitantes del resto de barrios). También son mucho más a menudo testigos de actos violentos, actos delictivos o destrucciones y deterioros de elementos públicos (el 51% frente al 24% en los otros barrios).

En Francia el quid de la cuestión de la seguridad pública se concentra en casi 700 barrios repartidos mayormente en las periferias de las grandes aglomeraciones urbanas. El poder público tendría que llevar a cabo, en primer lugar, una política de prevención de los fenómenos llamados de violencia urbana, y asimismo definir una estrategia de seguridad basada en la lucha contra la economía sumergida y el tráfico ilegal, que son los que básicamente generan el proceso de marginación de los barrios sensibles.

4. Una lucha de territorio

La seguridad pública en las grandes metrópolis francesas debe entenderse en primer lugar por la valoración del territorio y su uso por parte de algunos jóvenes, para poder definir cualquier estrategia.

El territorio constituye un elemento federativo. La ciudad, el barrio, sirve de referencia y de identificación para muchos jóvenes (cuyas edades evolucionan con el tiempo). Los jóvenes se agrupan alrededor del espacio de la ciudad que, a veces, puede convertirse en el lugar y el motivo de un conflicto. Un fenómeno que asocia la territorialización y una forma de tribalización y conduce a un conflicto entre el orden social y «otro» orden: el del barrio.

El territorio también comporta una gran solidaridad entre sus habitantes, especialmente entre los jóvenes, ya sean de un mismo barrio o de un mismo inmueble. Esta solidaridad e identificación con el territorio llegan al punto de provocar la apropiación del espacio público.

La criminalidad urbana, pues, refleja una innegable dimensión territorial. Así, numerosos actos podrían tener como causa la defensa del territorio frente a los intrusos. Esta defensa cristaliza en un rechazo hacia todos aquellos que no pertenecen al barrio, pero también en una solidaridad extrema entre los jóvenes del mismo barrio. Si las fuerzas del orden u otros jóvenes de otros barrios la toman con un joven, la naturaleza de los actos deja de tener importancia, porque los jóvenes de su barrio acudirán inmediatamente a «socorrerlo».

Por último, las modalidades de apropiación del territorio por parte de los traficantes pueden explicar la concentración de las actividades ilegales entre unas pocas manos. En los barrios en los que se establece progresivamente un sistema de «caidato»³, la voluntad de reinar sobre un barrio o una ciudad sólo se puede llevar a término a través de la captación del máximo de actividades de tráfico locales posible. De forma que la competencia potencial queda neutralizada y la construcción de una amplia red de clientes representa para el caído la certeza de dominar el territorio, beneficiándose

de un cierto nivel de protección por parte de sus habitantes. Pero la economía del tráfico, especialmente de la droga, va estructurando progresivamente la representación de los lugares implicados y las formas de uso social del espacio de las ciudades. En muchos barrios, partes enteras de los espacios (plazoletas, pasajes, paseos...) son ocupadas por los traficantes. Estos fenómenos de apropiación se van volviendo cada vez más difíciles de invertir y contribuyen a la estigmatización de los barrios.

5. Territorios estructurados alrededor del tráfico

En algunos barrios, se observa una interpenetración más frecuente de los niveles de participación en la delincuencia, y especialmente en las actividades de tráfico. Es como si se estableciera una integración económica y de división del trabajo entre grandes traficantes y delincuentes menores. A los traficantes más establecidos ya no les importa prestar drogas o dinero a los delincuentes locales para «montar» pequeños negocios de tráfico, porque a cambio obtienen el apoyo de estas «pequeñas manos» en beneficio de sus propias operaciones de entrega, vigilancia o intimidación.

De estos intercambios surge una difusión bastante amplia de técnicas que hasta el momento estaban reservadas a los grandes delincuentes: recurren a la localización, a las maniobras para sortear el seguimiento policial, a la documentación falsificada, al chantaje o a las represalias punitivas incluso a veces salvajes.

Además, estas mutaciones de la delincuencia suelen responder a una estrategia de apropiación y defensa del territorio que tiene como objetivo bien proteger la actividad de los grupos que lo frecuentan gracias a un soporte base, bien asegurarles un mercado sin barreras para el producto de algunos robos y actividades ilegales.

La instrumentación de la violencia para controlar el tráfico, la creciente utilización de armas de fuego y perros de ataque, la multiplicación de los ajustes de cuentas entre los distribuidores y el aumento de agresiones, a veces planificadas, a las fuerzas del orden, se han convertido en elementos que representan una voluntad de convertir en santuarios algunos territorios en beneficio de los traficantes. Estos traficantes, muy hábilmente, también son capaces de comprar el apoyo o la actitud neutral con remuneración o con la participación en los beneficios de los de pequeños ayudantes.

Por esta razón, es cada vez más difícil analizar e interpretar algunos de los hechos que constituyen una alteración

del orden público, que a menudo son directamente y demasiado rápidamente calificados de «violencia urbana».

En muchos casos, los incendios de vehículos son actos delictivos «lúdicos», «miméticos», de represalia o a veces de «protesta». Pero una puesta en escena como esta puede ser una tapadera cómoda para borrar cualquier prueba de un robo de coche o para enmascarar un fraude al seguro. A veces los incendios de contenedores, de buzones o sótanos de inmuebles son actos de intimidación o venganza contra los vecinos que hayan tenido intención de oponerse al tráfico o de ir a testificar a la policía. Así pues, la agitación violenta también es una represalia posterior a una operación de la policía judicial, para presionar el entorno y disuadir futuras operaciones similares.

La instrumentación de la violencia para controlar el tráfico disipa la dimensión utópica que durante el mayo del 68 marcó las prácticas comunitarias del espacio (okupación, comunidad) y de la droga. La consolidación de algunas prácticas de tráfico en algunos territorios genera actos violentos específicos que son muy difíciles de controlar. El establecimiento profundo en un barrio concreto de actividades de tráfico que hayan llegado a niveles de sofisticación elevados genera en sí mismo actos de violencia, relacionados con el agravamiento de la tensión comercial entre los actores del tráfico o la necesidad que éstos tienen de defender su territorio.

El principal recurso que tiene un traficante está relacionado principalmente con el territorio más que con el producto en sí mismo. Por esta razón, el tráfico está tan fragmentado y está en manos de una gran diversidad de equipos y barrios o, más concretamente, de equipos de barrio. Mientras que las bandas de América del Norte o del Sur a menudo quieren extender su influencia y actividades más allá de su territorio de origen, en Francia las bandas de barrio se limitan por lo general a captar una red de reventa de otra ciudad, pero únicamente si ésta es cercana y si su red está debilitada porque, por ejemplo, todos sus capos han sido encarcelados. Entonces la reventa se hace dentro de una lógica de protección de su negocio en puntos de venta que ellos mismos controlan. Esta es, pues, una configuración en la que el cliente va al traficante, y no al revés, lo que comporta un flujo de actividad importante en el barrio y favorece la fragmentación del comercio en varias pequeñas estructuras autónomas. En cuanto el tráfico está más organizado y se estructura en una o dos familias o hermandades, se pasa de una lógica de banda a una lógica de criminalidad más clásica. Los servicios especializados de la policía nacional distinguen entre los equipos de ciudad que organizan el tráfico en su ciudad y los equipos de traficantes, las redes clásicas para las que la principal

preocupación es la importación. En éste último caso, más que la lógica geográfica, lo que constituye la base del grupo es la pertenencia a la misma etnia o el hecho de haberse conocido en prisión. Es básicamente ante estas situaciones que algunos barrios aparentemente tranquilos son víctimas de grupos de delincuentes que han querido «mantener el orden» para no dar motivos de intervención a los servicios de policía.

La multiplicación de las redes hace que la actuación de los servicios judiciales sea más difícil, porque tienen que luchar contra grupos pequeños fácilmente sustituibles, contrariamente a lo que ocurre cuando se lucha contra una estructura elaborada, que es más fácil de desestabilizar.

6. Nuevos peligros urbanos

Los enfrentamientos entre bandas pueden ocurrir fuera del territorio de origen de los miembros de las bandas, es decir en terrenos neutrales, como las estaciones, los centros comerciales, los conciertos, discotecas, transportes públicos, etc. Estos lugares pueden convertirse tanto en el lugar del «embrollo» como en el lugar del inmediato ajuste de cuentas de dicho alboroto. Puede pasar lo mismo en algunos centros escolares si se respeta cierta diversidad geográfica. Hay enfrentamientos regulares y al azar en conciertos u otros actos festivos en los que se encuentran los jóvenes. Pero en estos sitios «neutros», los fenómenos ocurren según lógicas distintas de las que rigen en la ciudad. Lo que puede ser el punto de partida del enfrentamiento, sin que haya premeditación, puede ser por ejemplo un encuentro inoportuno: una mala mirada entre dos grupos de jóvenes, el final de un concierto, un control de policía (que, de hecho, fue el detonante de los hechos de la Gare du Nord de abril del 2007). Los enfrentamientos entre bandas o contra la policía en los lugares de paso se realizan según parámetros múltiples y aleatorios, lo que en realidad limita la cantidad y que, necesariamente, aumenta la dificultad de anticipación e intervención por parte de las fuerzas del orden.

La vía pública es igualmente un lugar de expresión y manifestación. Durante mucho tiempo, era habitual en las manifestaciones que los responsables del orden de los sindicatos y la policía se enfrentaran de manera casi organizada. Ocurrió por última vez durante la violenta manifestación de los trabajadores de la siderurgia en 1979. A partir de las manifestaciones estudiantiles de 1986, se observó que delante de la primera línea de los agentes había una “nebulosa” que atacaba a las fuerzas del orden y después se refugiaba entre la manifestación. En 1990, las manifestaciones de los institutos del

mes de abril fueron marcadas por numerosos enfrentamientos con las fuerzas del orden y por el saqueo a varios comercios. Nuevamente, en 1994, en las manifestaciones contra el proyecto del contrato de inserción profesional (CIP, un tipo de contrato de duración determinada para los menores de 26 años remunerado al 80% del salario mínimo interprofesional), los «alborotadores» utilizaron la manifestación para saquear los comercios antes de refugiarse en medio del gentío, haciendo así muy difícil la intervención y el mantenimiento del orden. Los objetivos fueron claramente identificados (los comercios), los propósitos definidos (saquear) y los enfrentamientos con las fuerzas del orden limitados. A partir del 2005 (en las manifestaciones contra la Ley Fillon), los mismos delincuentes atacaron a los propios manifestantes. La violencia de estos «alborotadores» acababa de dar un salto.

Así pues, nos encontramos ante un cúmulo de tres tipos de operaciones que planean sobre las manifestaciones: actos contra las fuerzas del orden y los edificios públicos, contra los comercios y los manifestantes, lo que fue especialmente visible en las manifestaciones contra el contrato de primera ocupación (CPE, un tipo de contrato indefinido para los menores de 26 años de dos años de duración, tiempo durante el cual el empresario puede despedir al empleado sin dar motivo, y si el empleado deja el trabajo no tiene derecho al paro) del 2006. Bandas de jóvenes, provenientes en su mayor parte de los barrios sensibles de la periferia de París, atacaron directamente a otros jóvenes y les robaron en medio de la gente. El 23 de marzo del 2006, en el momento más crítico del movimiento, casi 2.000 delincuentes particularmente violentos abordaron las fuerzas del orden y devastaron comercios y agredieron a los jóvenes manifestantes.

Las autoridades públicas presencian cada vez más usos nuevos del espacio público y privatizaciones temporales de este espacio en beneficio de los nuevos tipos de concentraciones. El desarrollo de las tecnologías de la información, pero también las redes sociales, han comportado en los últimos tiempos la aparición de concentraciones festivas en masa caracterizadas por su ilegalidad, pero también por su forma irruptiva en el espacio urbano (*flash mobs*, fiestas en el metro, aperitivos Facebook, etc.). Más allá de las cuestiones puramente jurídicas relativas a la legalidad de estos actos, estas concentraciones de nuevo género plantean problemas de orden público y de seguridad importantes. ¿Cómo gestionar decenas de miles de personas, a menudo jóvenes, que no se conocen pero que se juntan de forma espontánea en un espacio público sin que, la mayor

parte de las veces, se pueda identificar al responsable de su organización? Además, la perspectiva de la aparición de flash mobs violentos, delincuentes o terroristas no es una simple e infantil hipótesis. El uso de las tecnologías permite el anonimato, la movilización colectiva y la coordinación sin vínculos directos. La acción terrorista podría pasar así de una lógica de células y de redes cerradas a una lógica abierta y virtual hasta el momento de pasar a la acción. Nada impide tampoco el desarrollo de *flash mobs* delincuentes. Este fue el caso, el 2 de junio del 2009 en Filadelfia, de algunas decenas de jóvenes, que respondieron a una cita organizada en un sitio comunitario para robar una estación de servicio... Todo ello sin olvidar la posibilidad de eventuales enfrentamientos entre los participantes pacifistas y algunos grupos de delincuentes, que utilizan los mismos medios de movilización, pero que aprovechan el anonimato y la diversidad de objetivos para agredir.

La democratización de los transportes públicos, el asentamiento de una sociedad de ocio y consumo y el desplazamiento de numerosos ejes económicos han modificado considerablemente el espacio urbano y han aumentado los intercambios entre los centros de las ciudades y los barrios periféricos de las grandes aglomeraciones. Las redes de transporte se han convertido en transmisores, pero también en zonas de delincuencia. La gestión y el control de los flujos representan un verdadero desafío para los poderes públicos.

7. Políticas públicas (demasiado) diversificadas

Francia ha respondido al desarrollo de la inseguridad urbana con planteamientos que han variado considerablemente a lo largo de los treinta últimos años.

Después del debate, un poco grotesco, sobre la aprobación de la Ley de seguridad y libertades, el cambio de mayoría de 1981 contribuyó al surgimiento de una política de prevención caracterizada por un planteamiento básicamente social del tratamiento de la delincuencia. El nacimiento de la Comisión Nacional para el Desarrollo Social de los Barrios (CNDSQ) y de la Comisión de Alcaldes Sobre Seguridad, también llamada comisión Bonnemaison, dio lugar a los Consejos Municipales y Departamentales de Prevención de la Delincuencia (CCPD) encargados básicamente de desarrollar cooperaciones y de poner en práctica acciones para mejorar la vida cotidiana de los habitantes de los barrios sensibles.

Luego, a principios de los años noventa, la “política de la ciudad”, que hasta entonces se había orientado hacia

el desarrollo social de los barrios, experimentó un punto de inflexión significativo, en un contexto de desempleo y de problemas urbanos. Las acciones y reflexiones del año 1990 y asimismo el discurso del presidente de la República en Bron después del encuentro de «Banlieues 89» desembocaron en el nombramiento de un ministro de Estado encargado de la política de la ciudad el 21 de diciembre de 1990 y, en enero de 1991, el nombramiento de 13 subprefectos encargados de las misiones para la política de la ciudad.

Esta “política de la ciudad” tenía como objetivo mejorar las condiciones de vida de los habitantes mediante numerosas y diversas acciones, desde la rehabilitación de la vivienda hasta la promoción de la vida asociativa local pasando por el desarrollo del ocio para jóvenes o los dispositivos específicos de promoción del acceso al empleo para los jóvenes. Según los creadores de esta nueva doctrina, todas estas medidas y la suma de dinero que se les ha destinado en treinta años, debían contribuir a disminuir la delincuencia y frenar la violencia urbana.

Durante estos treinta años, esta política ha experimentado múltiples variantes: desde las Convenciones de Desarrollo Social de los Barrios (CDSQ) hasta los Contratos Urbanos de Cohesión Social (CUCS) pasando por los Contratos de Ciudad, las medidas del Pacto de Reactivación para la Ciudad de 1996 y la creación de zonas urbanas sensibles, zonas de redinamización urbana o zonas francas urbanas, el Pacto Esperanzas Periferia en el 2008, sin olvidar la creación de la Agencia Nacional de la Renovación Urbana (ANRU) en el 2004, la Agencia de Cohesión Social e Igualdad de Oportunidades (ACSE) en el 2006, el Comité Interministerial de Prevención de la Delincuencia (CIPD) en el 2007, etc.

Los dispositivos y las leyes se han ido acumulando sin ser evaluados. Los territorios discriminados (positivamente) se han multiplicado y los créditos prestados han aumentado de forma importante por lo poco que realmente se puede comprender la suma inmensa de dinero destinada a esta política. El hecho es que todas estas acciones se han hecho sin mucha coherencia, además de que las dotaciones y subvenciones se encabalgan y se amontonan de forma inextricable hasta el punto de que incluso ha aparecido una expresión propia, la “selva de ayudas”⁴.

Si bien la política de la ciudad ha conseguido crear cooperaciones que antes no existían, su impacto en otros campos, especialmente el de la prevención de la delincuencia, ha sido muy limitado. Además, esta política se ha puesto en marcha demasiado tarde, cuando los problemas habían llegado ya a un punto de no retorno, con lo que la intervención resulta mucho más difícil.

Todavía hay demasiadas reticencias e inercias en la política de la ciudad que apela demasiado a la buena voluntad, cuando lo que sería necesario, en la mayoría de los casos, es imponer. Este es un terreno en el que el Estado, lejos de toda bravata, debe demostrar su fortaleza y dar buen ejemplo implantando sus servicios en el corazón de las ciudades difíciles. Aunque sea a cambio de poner más dinero, como por ejemplo en la remuneración de los agentes, rompiendo así la sempiterna norma de igualdad entre todos los funcionarios. Estos agentes, que la mayoría de las veces son jóvenes provenientes de fuera de la capital, a veces sólo piensan en una cosa: volver. Motivarles a venir y quedarse mediante anticipos más rápidos, primas consecuentes, viviendas (decentes) equipadas, es posible e incluso podría “producir” voluntarios. Como contrapartida, habría que evaluar su implicación y sus resultados. El Estado debería tener la libertad de seleccionar a todos sus funcionarios destinados a las zonas más sensibles, a todos los niveles de la jerarquía. La solución a los problemas más difíciles pasa por soluciones de excepción.

Desde hace unos diez años, el Estado ha intentado también desarrollar la prevención situacional acelerando el uso de la videovigilancia en los transportes públicos y en las calles⁵.

Igualmente, consciente de que el urbanismo podría ser un factor de riesgo, la Ley de Orientación sobre Seguridad votada en 1995 establece que hay que presentar un estudio de seguridad pública altamente detallado para todos aquellos equipamientos que necesitan obtener permiso de construcción o de ordenación que “por su importancia, localización o características específicas, pudieran ocasionar incidencias en la protección de las personas y de los bienes”. Esta disposición innovadora en realidad está cargada de consecuencias. Además de la introducción de este estudio como elemento clave para el permiso de construcción u ordenación, dicho estudio presupone competencias que debe tener el solicitante para realizarlo, así como la formación de agentes del Estado para poder proporcionar un dictamen fundado sobre los estudios presentados. La Ley de Prevención de la Delincuencia de 5 de marzo de 2007 ha permitido adaptar el artículo 111-3-1 del Código de Urbanismo a las evoluciones del derecho de urbanismo y a las prácticas de los actores en el terreno. Así, la nueva redacción de este artículo pretende favorecer un diálogo entre los promotores de un proyecto, las autoridades públicas y los actores locales. El procedimiento prevé un examen sistemático del Estudio Previo de Seguridad Pública (EPSP) realizado por una comisión departamental. Habrá sido necesario, sin embargo, esperar 12 años para la publicación de los decretos de aplicación⁶.

8. Estrategias policiales en evolución

Además de reforzar las capacidades de investigación de los cuerpos de policía, la creación de nuevas acusaciones penales para ayudar a tener más en cuenta el desarrollo de los fenómenos criminales urbanos (especialmente y recientemente la participación en una banda), los poderes públicos también han intentado adaptar la organización policial a la evolución de la delincuencia.

Hay dos reformas emblemáticas que ilustran esta voluntad. La primera, que se puso en funcionamiento en el 2002, pretende luchar más eficazmente contra la economía sumergida que afecta a muchos barrios a través de la creación de nuevas unidades de policía judicial: los Grupos de Intervención Regionales (GIR). Los GIR tienen como misión luchar contra la economía sumergida y las distintas formas de crimen organizado. En la metrópoli hay 29 GIR, de los que 21 tienen sus competencias como las de una región administrativa y 8 están adheridos a la región Île-de-France, con competencias departamentales. Los GIR están compuestos por policías, gendarmes y también agentes de aduanas, de impuestos o de servicios de competencia. Trabajan principalmente para dismantelar las redes en las ciudades.

En septiembre del 2009 el Ministerio del Interior y el Ministerio de Presupuesto, Cuentas Públicas y Función Pública firmaron un protocolo que preveía la designación de agentes de los servicios fiscales encargados específicamente del seguimiento de los barrios en los que la economía sumergida es acentuada. Se trataba de detectar los síntomas exteriores de riqueza de los caídos locales y compararlos con sus declaraciones fiscales, así como con movimientos bancarios sospechosos.

La segunda reforma, puesta en marcha en septiembre del 2009 en el marco de la reforma del «Grand Paris», tiene como objetivo adaptar la organización de la policía de París a la extensión de la zona de delincuencia de París. Se ha creado una policía de aglomeración, extendiendo así las competencias de la Prefectura de Policía más allá de los límites de París⁷. A partir de este momento, el prefecto de policía coordina la lucha contra la delincuencia en París y en los tres departamentos de la pequeña corona (prefijos 92, 93 y 94), lo que representa 6,4 millones de habitantes. La reforma debería permitir colectivizar estas unidades para ofrecer refuerzos a las unidades territoriales en el marco de la creación de las fuerzas de intervención rápidamente movilizables y proyectables. Considerando la movilidad de la delincuencia y las bandas y el carácter atractivo de París, el hecho de poner en común los datos y la información operativa recogidos por

los distintos servicios de información dará la posibilidad de inventariar más detalladamente y hacer el seguimiento de los movimientos de las bandas. En lo que a la policía judicial se refiere, se han creado los grupos «ciudad» en París, en Hauts-de-Seine y Val-de-Marne⁸ para poder identificar mejor el conjunto de los miembros de una actividad de tráfico. Cabe destacar que otras metrópolis francesas adoptarán próximamente una organización exacta a esta.

De este modo, la ciudad no es el lugar del crimen, sino el de la policía. De los extramuros de antaño a la periferia de hoy, siempre ha sido la relación entre el centro y su periferia lo que condiciona el equilibrio urbano.

- 1 La discusión sobre la Ley 81-82 de 2 de febrero de 1981 de Refuerzo de la Seguridad y Protección de la Libertad de las Personas enfrentó a los que querían una política represiva con los que preferían un planteamiento global de la delincuencia.
- 2 Masurel, H. *Rapport 2009 annuel de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles* [...].
- 3 Nota del T. En el antiguo reino de Argel y otros países musulmanes el Caid era una especie de jefe o gobernador
- 4 Véase el informe del Tribunal de Cuentas (*La politique de la ville*), de febrero de 2002.
- 5 Bauer, A.; Soulez, C. «Concessions sécuritaires et vidéoprotection/vidéosurveillance» [...]. Bauer, A.; Freynet, F. *Les Etudes de sûreté et de sécurité publiques* [...].
- 6 Decreto n.º 2007-1177 de 3 de agosto del 2007.
- 7 Decreto n.º 2009-898 de 24 de julio del 2009 y orden de 9 de agosto del 2009.
- 8 Ya existía uno en Seine-Saint-Denis.

CONCLUSIONES

LA SEGURIDAD DESDE UNA PERSPECTIVA METROPOLITANA. EL CASO DE BARCELONA

Carles González Murciano
Marta Murrià Sanganís

1. La seguridad ciudadana, un problema metropolitano

Hablar de espacios comunes es hablar de seguridad. En los últimos años todo el mundo ha asumido, en mayor o menor medida, que entrar o salir de ellos implica exponerse a varios riesgos, a la mala educación de algunos usuarios, a las amenazas o a los robos y a la violencia. También hemos aprendido, con mayor o menor acierto, a protegernos de estas situaciones. La respuesta depende generalmente de los recursos del sistema legal y sobre todo de los de la policía, porque es a los cuerpos de seguridad a los que corresponde establecer estrategias de vigilancia y de prevención para que no se produzcan delitos, en el convencimiento de que la protección de la seguridad ciudadana y el ejercicio de las

libertades públicas son requisitos básicos de la convivencia en una sociedad democrática¹. Pero a pesar de que todos conocemos la profesionalidad de nuestra policía y su dedicación, también es cada vez más evidente que las necesidades de la población en materia de seguridad ciudadana son más amplias y que se debe intervenir con otros recursos que no son meramente disuasorios.

Se trata de un asunto que en los últimos años ha despertado mucho interés y ha hecho correr mucha tinta; parte de la constatación de que la inseguridad depende tanto de la exposición real y cierta a las diferentes manifestaciones de la delincuencia (las tasas delictivas medidas por los expertos) como del modo en que las personas conviven y viven el espacio público. En primer lugar, es importante, por tanto, abordar la dimensión espacial de la seguridad, porque el diseño físico de los espacios puede generar inseguridad. De todos es sabido que atemorizan los lugares oscuros, estrechos, con rincones y por los que pasa poca gente. Una larga tradición de análisis –desde la criminología situacional hasta las teorías del espacio defendible, etc.– permite constatar además que la iluminación, el mantenimiento de las instalaciones y su capacidad para adaptarse a distintos usos y usuarios –en consecuencia, para favorecer la apropiación colectiva y evitar la degradación y la vandalización– son factores que influyen decisivamente en la forma en que se atribuye seguridad a estos espacios.

En segundo lugar, la dimensión social de la seguridad. En un mundo urbanizado como el actual, la historia de la ciudad es en gran parte la historia de la sociedad. Pero si la vida urbana es en sí misma causa de muchos factores positivos, paradójicamente también los genera negativos, entre ellos la inseguridad. Llegados a este punto, en el terreno de los malentendidos hay uno que es considerable y que conviene corregir. Consiste en considerar que unas mayores cuotas de bienestar urbano derivan, como un efecto mágico o una cura terapéutica, en más seguridad. Ya desde el mismo momento de su fundación, en las ciudades convergen tanto la riqueza como la pobreza y, en consecuencia, los problemas y los conflictos que esta proximidad no puede dejar de engendrar². En la calle o en el parque, la presencia de personas cuyos comportamientos molestan, especialmente si actúan como si aquellos espacios fueran suyos y no estuvieran abiertos a todos, genera desconcierto. Incluso pueden generar miedo, sobre todo si estas personas forman parte del imaginario colectivo de la inseguridad compartido por una mayoría de la población. Entonces tanto da si ha mediado una amenaza, una agresión o no, si se ha producido una relación delictiva o no, porque la sensación de inseguridad y de riesgo aumenta entre las personas que tienen que convivir en estos espacios.

1.1. El estudio de la seguridad ciudadana en Barcelona y el área metropolitana

De todo lo anterior se deduce que la gestión de la seguridad ciudadana es una política social compleja. Conscientes de esta realidad, ya en el año 1983 el entonces alcalde de Barcelona, Pasqual Maragall, constituyó la Comisión Técnica de Seguridad Urbana, con el objetivo de elaborar un programa que definiera los aspectos básicos de actuación y propusiera al equipo de gobierno las medidas que debían emprenderse para una actuación eficaz. Después de catorce meses de trabajo, la comisión formuló un diagnóstico y unas propuestas. El documento resultante concluía que la información disponible en este ámbito representaba poco más que una primera aproximación, y se proponía iniciar una firme política de investigación y de estudio enmarcada en la política global de seguridad ciudadana³.

La Encuesta de victimización y opinión sobre la seguridad de Barcelona apareció en este contexto. Este estudio se realiza de manera ininterrumpida desde el año 1984 con una periodicidad anual, y da paso a una de las series analíticas más amplias sobre la seguridad urbana jamás realizada por un gobierno local⁴. La encuesta ha sido, y es, mucho más que una mera operación intelectual, ya que se trata de un instrumento para una gestión política informada y descentralizada. Su objetivo fundamental es el estudio de la distribución de la delincuencia y del sentimiento de seguridad desde la perspectiva de la ciudad, dejando bien claro que las desigualdades en su plasmación territorial pueden asociarse a las diferencias sociales y de uso de sus barrios y distritos (la diferente apropiación de la ciudad por las clases sociales).

Pero desde los inicios de los trabajos de la comisión ya han pasado casi treinta años. Durante este tiempo las ciudades, que han ido evolucionando según las necesidades sociales de cada momento, han acumulado décadas de crecimientos de población y de actividades que las han ido engrandeciendo. En este proceso, Barcelona se ha convertido en la ciudad central del continuo urbano que hoy conocemos como área metropolitana de Barcelona. A su alrededor se articula un espacio de relaciones funcionales, de concurrencia urbanística, de uso en común de suministros y de servicios que permite hablar de un entorno diferenciado con sus particularidades y necesidades específicas⁵.

Con una superficie de 636 km² y una población de 3.218.071 habitantes⁶, los 36 municipios de esta área metropolitana se sitúan entre las aglomeraciones urbanas más densamente pobladas de Europa, con 5.060 habitantes/km². La vida en el área metropolitana es densa, por la elevada concentración de

población, y también es móvil. Entre los municipios de la aglomeración hay un intercambio diario de trabajo, de educación, de cultura, de comercio y de ocio que hacen de esta realidad territorial un espacio dinámico, interactivo y muy heterogéneo.

En conjunto significa que gran parte de las relaciones urbanas que se producen en el interior de un municipio, se extienden hoy a todo el territorio metropolitano. Social y económicamente las ciudades crecen y son vividas más allá de sus límites administrativos. El continuo urbano, junto con el nuevo modelo de relaciones y de movilidad, también modifica las pautas delictivas. Por una parte, la aparición de nuevos polos de centralidad y de atracción de población supone que en las horas de mayor tráfico, en los momentos en los que hay un gran número de personas, se multipliquen las ocasiones y el número de víctimas potenciales. Por otra parte, cada una de las ciudades metropolitanas es el escenario de unos episodios delictivos que afectan no sólo a los residentes del propio municipio, sino a los habitantes de las poblaciones vecinas.

Así, la ciudad y los distintos territorios que la rodean se han ido integrando económica y funcionalmente hasta constituir una entidad urbana no sólo intermunicipal, sino transterritorial⁷. Esta afirmación también es válida en lo que respecta a la seguridad, de lo que resulta que el análisis adecuado de la seguridad ciudadana tiene que enmarcarse hoy en el contexto de la realidad metropolitana. Sensible a esta situación, el Ayuntamiento de Barcelona puso a disposición de la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana el patrimonio de conocimientos que había conseguido a lo largo de los años y en 1989 se decidía a ampliar el operativo de la Encuesta de victimización a todos los municipios del área metropolitana⁸. El estudio de la victimización en términos metropolitanos tiene que permitir la detección de desigualdades y diferencias en materia de seguridad no explicadas por el análisis de casos concretos a escala municipal.

La Encuesta de victimización del Área Metropolitana de Barcelona (EVAMB) se realiza anualmente desde el año 1990. Aporta datos tanto del estado objetivo de la seguridad (la exposición de los ciudadanos a las manifestaciones de la delincuencia y el proceso de denuncia de estos hechos) como de su vivencia subjetiva (la evaluación que los ciudadanos hacen de la seguridad en su barrio y en su municipio). En concreto, se estudia la victimización (la población que ha sido víctima de algún hecho delictivo en seis ámbitos⁹) y la percepción de seguridad de los habitantes del área metropolitana por sexo, grupos de edad, capital educativo y económico y por territorios. Veinte años

de serie analítica ofrecen la posibilidad de observar empíricamente y estudiar dinámicamente los procesos de cambio en el estado de la seguridad ciudadana en el área metropolitana, así como de aportar comprensión sobre su evolución. Se demuestra que la incidencia desigual de problemas de seguridad en el territorio metropolitano mantiene unas pautas propias. Se distribuyen geográficamente recorriendo la centralidad y de acuerdo con la lógica de las transformaciones urbanizadoras que modifican su estructura de población (composición y tamaño).

2. Evolución y estado de la seguridad ciudadana en el área metropolitana de Barcelona

En la seguridad ciudadana hay que diferenciar claramente, tanto en el diagnóstico como en su tratamiento, la exposición real y cierta a las diferentes manifestaciones de la actividad delictiva de la construcción social del sentimiento de seguridad entre la población. En estos veinte años los cambios del área metropolitana han ido modificando y reescribiendo el paisaje delictivo y de seguridad con el que conviven sus vecinos.

2.1 Evolución de la delincuencia

De acuerdo con los datos de la EVAMB, la victimización en el área metropolitana, desde el año 1989, ha ido en alza, con una cierta estabilización entre 2004 y 2008. Sin embargo, el año 2009 apunta un cambio de tendencia y la estabilidad conseguida en los últimos años se ve modificada por un incremento del índice de victimización (el porcentaje de población que ha sido víctima de algún hecho delictivo), que llega al 22,3%, el valor más alto alcanzado hasta el momento en toda la serie (véase la figura 1).

Respecto a las diferentes manifestaciones delictivas estudiadas por la encuesta, la victimización más elevada es la que se da en el ámbito de la seguridad personal (robos, atracos, agresiones...), que a lo largo de los años ha ido desplazando a los hechos delictivos contra los vehículos como ámbito de mayor victimización. Son menos frecuentes los hechos delictivos contra los domicilios y es menor aún la exposición de la población a las formas de delincuencia que afectan a los comercios y negocios, y las que se dirigen contra las segundas residencias o los productos agrarios.

La victimización más elevada, en el ámbito de la seguridad personal, se produce por hechos no violentos: el robo del bolso o la cartera y el del teléfono móvil son los hechos más frecuentes en este ámbito. La apropiación de bienes mediante alguna dosis de violencia afecta a un menor volumen de población. Así,

los hechos más frecuentes contra los vehículos son también los que revisten menor gravedad: el robo de objetos en el interior del vehículo y el de accesorios. Los robos de bicicletas y de motocicletas son más frecuentes que los robos de coches.

En un contexto de crecimiento demográfico y de aumento de la densidad en los municipios del área metropolitana, la actividad delictiva crece, al contar con un número mayor de personas susceptibles de ser victimizadas. Las variaciones de población, por tanto, ya sea bajo la forma de incrementos o de pérdida de habitantes, tiene que ser una variable que debe tenerse en cuenta en el momento de adecuar la actuación de los sistemas de protección de los ciudadanos.

Los cambios en la estructura demográfica también tienen efectos en las relaciones que los ciudadanos mantienen con la seguridad. Así, en el periodo comprendido entre los años 2003 y 2009, se ha detectado un aumento de la victimización entre el sector de las personas mayores en el área metropolitana. Tradicionalmente poco afectado por la delincuencia, la mayor preeminencia demográfica del segmento de personas mayores, junto con una mayor esperanza y calidad de vida, contribuye a una mayor vulnerabilidad a la delincuencia. En este proceso los jóvenes también han emergido como un colectivo especialmente vulnerable a las nuevas formas de delincuencia, hasta el punto de que han desplazado a los adultos como el colectivo más expuesto al riesgo de victimización. Los cambios demográficos también han contribuido a incrementar la diversidad étnica. El crecimiento de la población de nacionalidad extranjera en el área metropolitana se ha acompañado de importantes incrementos en la actividad delictiva. Con unos índices de victimización muy elevados, estos incrementos se relacionan sobre todo con la gran vulnerabilidad de estos colectivos ante la delincuencia.

La terciarización de los empleos y del tejido empresarial en los municipios del área metropolitana se ha visto acompañado por aumentos en la actividad delictiva. Por una parte, los cambios en el mercado laboral y en los roles de género han influido en un incremento de la victimización de las mujeres, que hoy es equiparable a la de los hombres. Por otra, la creación de nuevas empresas y la diversificación de la oferta de servicios modifican las pautas territoriales de distribución de la delincuencia porque la centralidad y la masificación del territorio comportan un mayor número de oportunidades, una mayor garantía de anonimato y, sobre todo, la posibilidad para los delincuentes de obtener economías de escala. Al mismo tiempo, las pautas de movilidad de la población y la especialización

funcional del territorio metropolitano también ejercen una atracción desigual sobre la actividad delictiva. Según las actividades que se desarrollan en él, la delincuencia se concentra sobre todo en las zonas comerciales, los centros de servicios, centros de negocios, etc.¹⁰

En síntesis, la mayor parte de las acciones delictivas que afectan a la población metropolitana se corresponden con varias modalidades de delincuencia predativa (contra la seguridad personal y contra los vehículos), es decir, utilitaria, que busca apropiarse de un bien u obtener un beneficio económico sin violencia y con los menores costes posibles para el delincuente. Se trata de acciones rápidas, que ocurren mayoritariamente en la vía pública, que suelen incorporar escasas dosis de violencia y que presentan, por tanto, dificultades para reconocer al delincuente.

2.2 Evolución del sentimiento de seguridad

Los datos de la EVAMB, uno de los pocos instrumentos que permiten el estudio del sentimiento de seguridad entre la población, muestran que la percepción del nivel de seguridad ciudadana, tanto en relación con el barrio en el que se vive como en el conjunto de la ciudad, ha ido mejorando gradualmente –en términos generales– en el conjunto de municipios del área metropolitana. Actualmente, los niveles más altos de seguridad ciudadana se perciben en las localidades pequeñas y medianas y, por el contrario, son más bajos en las poblaciones más grandes (Badalona, Barcelona, Hospitalet de Llobregat y Santa Coloma de Gramenet).

Las sucesivas transformaciones del área metropolitana han ido modificando las pautas de convivencia y el sentimiento de seguridad de la población. Al final de la década de los ochenta, los niveles de seguridad eran muy bajos, coincidiendo con la época en la que los ayuntamientos democráticos empezaban a diseñar y a poner en funcionamiento sus políticas de prevención. A partir de este momento, el sentimiento de seguridad empezó a incrementarse progresivamente, hasta llegar a valores máximos en el período de 1998 a 2001. Sin embargo, con la entrada del nuevo siglo, y después de años de mejora progresiva, los niveles de seguridad de los barrios y ciudades metropolitanos están empeorando ligeramente, coincidiendo con un importante período de transformaciones sociales (véase la figura 2).

El crecimiento demográfico de las ciudades, caracterizado por un aumento de la población de más edad y de la población infantil y juvenil; el aumento y la diversificación de la población extranjera, con un flujo especialmente intenso en los últimos años; las grandes operaciones y actuaciones urbanísticas, que han transformado el paisaje

metropolitano; la consolidación del área metropolitana como una ciudad de flujos más que un agregado de municipios, en conjunto, han contribuido a modificar –en ocasiones de forma esperada y en otras involuntariamente– las pautas de convivencia y de relación entre los ciudadanos y con su territorio, y, lo que es más importante, con consecuencias importantes para la seguridad ciudadana.

El *Informe 2009 del estado de la seguridad en el área metropolitana de Barcelona*¹¹ apuntaba algunos factores que pueden haber contribuido a un cierto incremento de la percepción de inseguridad en el territorio metropolitano y a un aumento de la conflictividad en la convivencia. Basándose en los análisis de las informaciones sobre los cambios vividos en el seno del área metropolitana durante el último período, se detectó que algunos procesos metropolitanos parecen haber influido de manera significativa en el sentimiento de seguridad y los procesos convivenciales en el área metropolitana.

El incremento de las victimizaciones es, lógicamente, un elemento clave que contribuye a generar sensación de inseguridad. Así, la percepción de que el nivel de seguridad ha empeorado crece a medida que lo hacen los índices de victimización. El incremento de la delincuencia ha sido, pues, uno de los factores que han contribuido a generar inseguridad entre los vecinos del área metropolitana en el período comprendido entre los años 2003 y 2009.

Sin embargo, la percepción de inseguridad también es el resultado de otros factores, como por ejemplo, el uso social del espacio. Los análisis muestran que la sensación de inseguridad crece a partir del momento en que el territorio empieza a percibirse como un espacio problemático para vivir en él, ya sea por el deterioro de las condiciones sociales del hábitat (incivildades) o por la necesaria convivencia con el otro (el que es de otro grupo, el que da miedo). También suelen aparecer como inseguros los espacios segregados, abandonados o que presentan dificultades para territorializarlos como propios. Así, a medida que los territorios dejan de ser centrales o dejan de atraer flujos de población, se produce un incremento del número de personas que dicen que se sienten inseguras. Y a la inversa, a medida que los territorios ganan en centralidad disminuye la sensación de empeoramiento de la seguridad.

3. La gestión de la seguridad en el área metropolitana de Barcelona

Las metrópolis son más que un conglomerado de gente, de calles y de edificios; son el sistema de relaciones sociales implicado en el proceso vital de las personas que viven en ellas y que las

viven, y las tendencias observadas en el territorio metropolitano respecto a su historia reciente constatan una evolución considerable. Nos hallamos ante una sociedad metropolitana muy consolidada, pero que debe afrontar los cambios vividos en muchas de las estructuras que la sustentaban y que la habían caracterizado hasta el momento. Las dinámicas demográficas y productivas metropolitanas se han modificado, y han surgido nuevas expectativas sociales y culturales.

Cambia la gente y cambian los espacios urbanos, y con ellos, cambia la fenomenología de la inseguridad ciudadana. Aparecen nuevas situaciones que derivan en problemas de convivencia con los vecinos y por el uso de unos espacios públicos que son limitados y que se han convertido en una de las fuentes principales de conflictividad ciudadana y de inseguridad. La convivencia emerge, por tanto, como uno de los factores clave en el sentimiento de bienestar e, inseparablemente, también de seguridad. El estudio de la influencia de estas transformaciones, hasta donde permiten vislumbrar los datos, muestra que los actuales procesos metropolitanos plantean una serie de retos específicos para la gestión de la seguridad ciudadana en los próximos años.

3.1 Prevenir la delincuencia

Con el propósito de reducir la delincuencia que se ha mostrado de mayor extensión e incremento en el territorio metropolitano, se constata la conveniencia de dar prioridad a una acción concertada y sostenida en el tiempo destinada a reducir de forma significativa la llamada «pequeña delincuencia» (hurtos, robos, agresiones, etc.) en la totalidad del territorio metropolitano y, en particular, en los lugares que acumulan la mayor parte de estos hechos. Corresponde a los cuerpos de seguridad desarrollar las estrategias necesarias que, desde la proximidad, el conocimiento y la adaptación al territorio, mejoren sustancialmente la eficacia y la eficiencia de las estrategias normativas, policiales y judiciales en el momento de reducir los efectos más perniciosos de la actividad delictiva en el territorio del área metropolitana y en las redes de transporte y vías de comunicación que la vertebran.

A los municipios, y muy especialmente los que tienen competencia en policía local, les corresponde ayudarse mutuamente a fin de corregir los desequilibrios territoriales y colaborar con sus vecinos para proteger a los ciudadanos de los efectos de las actividades delictivas, que, como el resto de actividades cotidianas, van más allá de los límites administrativos. Sin embargo, esta lucha efectiva contra la delincuencia y la reducción de la preocupación pública tendría que ser

compatible con las políticas orientadas a mejorar el sentimiento de seguridad a través de la promoción de la convivencia y la minimización de los conflictos que se manifiestan en el uso del espacio público y el medio urbano.

3.2 Gobernar la inseguridad

Sin perjuicio de las políticas y actuaciones de lucha contra el delito, tenemos que ser conscientes de que las políticas de seguridad deben responder, principalmente, a una preocupación por la seguridad que emerge como un producto relativamente reciente de la evolución social y política de nuestras sociedades. De forma que si hasta hace unos años se asumía sin demasiadas dificultades que las medidas para controlar el delito también eran la mejor estrategia para reducir el miedo y la inseguridad, hoy en día, en cambio, muchas de las demandas de seguridad que llegan a las autoridades y a los gobiernos locales tienen menos relación con un incremento de los hurtos y robos que con un aumento de las solicitudes de protección ante los conflictos que emergen en la vida cotidiana. Los ruidos, los malos olores y las disputas entre vecinos, o la simple presencia en la vía pública de colectivos de personas que molestan o que actúan de modo que se considera «inapropiado» son, por citar sólo algunos ejemplos, situaciones que preocupan a la opinión pública.

Son inseguridades y temores sociales que, a pesar de contener el miedo real a ser víctima de una agresión personal (sobre todo en forma de robos o de agresiones contra la seguridad personal), interpelan directamente el derecho de los ciudadanos a una convivencia pacífica y segura. La tarea prioritaria tiene que consistir, por tanto, en reformular la problemática de la inseguridad ciudadana en unos términos que posibiliten afrontarla sin costes insostenibles para la libertad y la justicia, y esto requiere modificar las condiciones de producción de los temores que surgen en la convivencia.

Para cualquier política pública que se proponga despenalizar el conflicto y solucionar los problemas locales de seguridad, resulta imprescindible poner fin a la reducción de las políticas de seguridad a simples políticas de ejercicio del control y redefinir la seguridad ciudadana agregando la preocupación por la seguridad al conjunto de las políticas públicas –económicas, sociales, educativas, culturales, urbanísticas– que impulsan los diferentes gobiernos. En la definición de políticas de seguridad habrá que incorporar a nuevos actores sociales y extender estas políticas a nuevos ámbitos de la actuación colectiva, ya que la complejidad del fenómeno requiere un enfoque integral.

La seguridad es un reto que implica la calidad de vida y el Área Metropolitana de

Barcelona está preparada para afrontarlo, en el marco de sus competencias, a través de las políticas de apoyo local para la promoción de la convivencia (véase la nota 5). Las políticas de reducción de la inseguridad urbana comprenden actuaciones que van desde la rehabilitación, la renovación y el mantenimiento de los espacios públicos hasta la introducción de elementos de centralidad o a la dinamización de los espacios de uso común. Este no es el lugar para efectuar una disertación sobre el valor del espacio público para disuadir las conductas delictivas, pero sí, a pesar de todo, para recordar la importancia para la seguridad que tiene la defensa del medio ambiente urbano contra las agresiones susceptibles de restarle valor. Ante las técnicas de cierre –basadas en diseñar espacios alrededor de determinados servicios a fin de que sus habitantes se apropien de él y lo vigilen, así como en la búsqueda del orden a través del control de los flujos haciendo circular a la gente para evitar encuentros no deseados–, hay que recordar que es posible «securizar» los espacios de uso común abriéndolos a la vida social y a las relaciones, creando espacios nuevos o haciendo que los existentes sean más accesibles y agradables para todos favoreciendo su apropiación colectiva¹².

Pero si el tratamiento espacial de la seguridad es importante, hay que potenciar también la dimensión social de la seguridad ciudadana y trabajar para reducir los efectos criminógenos y, en general, los que causan inseguridad en la vida en común. Los elementos clave para ello son el desarrollo urbano mediante la revitalización económica de los barrios y una regulación adecuada de los usos del suelo para promover un equilibrio entre las zonas de residencia, de estancia, de comercio, de trabajo y de ocio; en definitiva, unas medidas que eviten la guetización y la concentración de factores de riesgo que conducen a la inseguridad.

1 Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, *Sobre protección de la seguridad ciudadana* (BOE n.º 46, de 22 de febrero).

2 Donzelot (2007).

3 Ayuntamiento de Barcelona (1986).

4 Para más información consúltese Sabaté (2005).

5 Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona (DOGC núm. 5708, de 6 de agosto).

6 http://www.amb.cat/web/mmamb/estudis_territoriais/indicadors

7 Font (2005).

8 Lahosa i Molinas (2003).

9 La seguridad personal, los vehículos, el domicilio, la segunda residencia, los comercios o negocios y la economía agraria.

10 IERMB (2009).

11 IERMB 2009.

12 Ponce (2010).