

## **Seguridad y ciudadanía: necesidad de un "pacto de convivencia"**

*María Naredo Molero*

Madrid (España), 5 de octubre de 1998 [1].

### **La seguridad como exclusión**

Hoy día hablar de seguridad ciudadana es hablar de represión, de fuerzas de orden y, en última instancia, de segregación de quienes son considerados peligrosos. En suma, hablar de seguridad es hablar de exclusión. Es cierto que existen algunos programas alternativos que priman la prevención de la criminalidad frente a la represión, como los de la ciudad de Barcelona y otros similares en diversas urbes españolas, sin embargo, este tipo de estrategias representan una excepción frente a la regla general del incremento de las medidas represivas y de las actuaciones urbanísticas que hacen que la ciudad sea cada vez más intransitable.

Los rasgos más significativos del modelo de seguridad actual, que he denominado seguridad como exclusión, son los siguientes:

- la actuación en seguridad es hoy patrimonio de las fuerzas de policía y de los juzgados y tribunales.
- predomina la idea de culpabilizar al excluido (al inmigrante, al toxicómano/a, a la prostituta) actuando frente a estos colectivos únicamente desde la represión. Paradigmática en este sentido ha sido la reciente criminalización en España de la okupación de inmuebles vacíos.
- la proliferación de la seguridad privada hace difícil pensar en ella como un bien público. Lo cierto es que la seguridad es cada vez más uno de los principales símbolos de *status* económico, que diferencia claramente al que posee del que no. En suma, como afirma Make Davis en una entrevista, "la seguridad es, cada día más, un estilo de vida".[2] Este urbanista de los Angeles considera que en la construcción, tanto de urbanizaciones como de espacios públicos, prima cada vez más la idea de "espacio defendible". Es cierto que los espacios públicos, privados o pseudo-públicos como los centros comerciales, se construyen en función de dos principios opuestos: una cierta hostilidad hacia el exterior y una sensación de seguridad y comodidad en el interior.

### **Pero, ¿qué hay de la eficacia de este modelo?...**

Destaca en este sentido la patente ineficacia de las estrategias represivas frente a la pequeña criminalidad de las ciudades, ya que la cifra oscura de algunos delitos menores, como el hurto, se aproxima al 90%. Esto significa que de cada cien hurtos producidos, se denuncian únicamente diez.[3]

Dos interrogantes resumen la crítica al modelo actual de seguridad e introducen la propuesta de sistema alternativo. En primer lugar, ¿existe una única percepción de lo seguro y de lo peligroso?

En segundo lugar, ¿la definición de lo seguro es una definición democrática? esto es, ¿quién define actualmente lo seguro?

## **La seguridad como cohesión social**

Sobre la base de los dos interrogantes propuestos se puede edificar una alternativa al actual modelo. Para ello es preciso redefinir el concepto de seguridad y asociarla a principios como la libertad, la justicia social, la participación ciudadana y la igualdad. Pero antes de esto, para construir un concepto democrático de seguridad es preciso redefinir el concepto de ciudadanía.

Partimos de la base de que no todos y todas las ciudadanas tenemos las mismas necesidades en materia de seguridad, como en muchos otros ámbitos de la vida. Cada colectivo tiene una percepción distinta de lo seguro y de lo peligroso. Por ejemplo, en un barrio céntrico de una ciudad conviven ancianos, inmigrantes, jóvenes de clase media, personas sin hogar, etc. Las vivencias y necesidades de unos y otros van a determinar su percepción de la seguridad, que en más de una ocasión será completamente opuesta: no es infrecuente que lo que para un colectivo suponga seguridad, para otro pueda producir inseguridad.

La importante carga subjetiva que influye en la seguridad se ha puesto de relieve en las encuestas de victimización realizadas en la presente década en nuestro país (Ayuntamiento de Barcelona) y en otros países occidentales.

Numerosas investigaciones demuestran que el sentimiento de inseguridad tiene escasa relación con el riesgo objetivo o con las experiencias de victimización y depende en gran medida de otros factores como:

1. condiciones personales (edad, sexo,...). Estudios de victimización concluyen que las personas ancianas tienen muchas menos probabilidades de encontrarse con el peligro que las jóvenes, sin embargo se sienten generalmente mucho más inseguras.
2. condiciones sociales (entorno, trabajo).
3. redes de socialización y hábitos de vida.
4. mayor o menor vulnerabilidad al mensaje de los medios de comunicación de masas. Los medios de comunicación son uno de los responsables del creciente sentimiento de inseguridad que se respira entre los habitantes de las grandes ciudades. Un ejemplo clarifica esto: Italia, hace 100 años poseía una tasa de homicidios por 100.000 habitantes similar a la que actualmente posee el país más violento del Mundo: Colombia. Esto refleja que la sociedad italiana es ahora mucho menos violenta que lo era hace un siglo y, sin embargo, la percepción del ciudadano es totalmente la contraria. Se puede aplicar aquí la frase "lo que no está en los medios, no existe" y lo que aparece en ellos se percibe como habitual.

Las políticas de seguridad, para que sean verdaderamente eficaces y respetuosas con los derechos de todas y todos los ciudadanos han de construirse sobre el reconocimiento de las diferentes necesidades de cada colectivo en esta materia. Porque, actualmente en este modelo pretendidamente objetivo, ¿quién se ocupa de la seguridad de los inmigrantes, o de las prostitutas de la calle o de los chicos y chicas adictos a la heroína, que tienen que malvivir -o morir- sin la sustancia porque la policía ha acordonado la zona de venta?

Se impone por tanto concebir la seguridad ya no como la defensa de unos ciudadanos frente a otros, sino como un gran "pacto de convivencia" en el que todos los colectivos tengan cabida. Aquí es importante la labor de mediación de las instituciones locales y de las asociaciones.

Nuestro sentimiento de inseguridad tiene mucho que ver, además, con la ruptura de la comunicación interpersonal o intergrupala, con el estilo de vida poco comunitario que impera en nuestra sociedad y que está llevando a los ciudadanos a abandonar paulatinamente los espacios públicos.

Este "encerrarnos" en casa hace que veamos a los nuevos "pobladores" de los espacios públicos y, en ocasiones, también a los espacios en sí como amenazantes o extraños.

De esta manera, la reducción de la comunicación social produce el abandono de los espacios públicos, se pierde el control sobre el territorio y se consiente que lo ocupe el que es visto como "el otro", el extraño,... y en ocasiones, como "el enemigo", trayendo consigo un inevitable sentimiento de miedo, de inseguridad, de pérdida del control.

En este aspecto aparece como fundamental la actuación de los gobiernos locales y del tejido asociativo, en el sentido de potenciar la comunicación entre personas y grupos de una misma zona. Un ejemplo de ello son las acciones de mediación intergrupala que se están implantando en algunos barrios de las grandes ciudades. Por ejemplo, en la zona centro de Madrid (Lavapiés, Latina) se ha creado la figura de los mediadores y medidoras interculturales, cuyo cometido es facilitar y la convivencia entre ancianos e inmigrantes.

Además es precisa la actuación de los gobiernos locales para crear (o al menos no impedir) una ciudad "viva", agradable al transeúnte, ya que esta es una de las claves para fomentar la seguridad. Porque una ciudad segura es una ciudad transitada, una ciudad en la que los/as ciudadanos/as hagan más vida en el exterior, con actividades en las plazas, con mercadillos, con diversiones para los niños, etc. En fin, se trata de revitalizar los lugares públicos, los lugares de encuentro, pues es claro que no se construye seguridad no saliendo de casa o no dejando salir al otro.

Actualmente para prevenir la criminalidad en la ciudad y para fomentar la seguridad, han surgido las llamadas acciones prevención integrada o nueva prevención. Phillipe Robert, pionero en la formulación de este tipo de acciones en Francia, las define como "aquellas acciones que se demuestran capaces de reducir ciertos comportamientos no deseados -no necesariamente tipificados como delito- recurriendo a soluciones distintas a las que ofrece el sistema penal."

En un marco tan amplio caben actuaciones de muy diversa índole y, es posible que hasta opuestas desde el punto de vista ideológico. A grandes rasgos cabría distinguir tres tipos de acciones de prevención de la criminalidad:

a) **Prevención social.** Acciones dirigidas a mejorar la calidad de vida de una zona. Son políticas de tipo educativo, cultural, urbanístico, etc. En general se incide sobre las que se consideran las causas de la criminalidad. Se trata de nivelar asimetrías sociales y de dar respuesta a los conflictos de una zona al margen del sistema penal (centros de mediación social, comunidades de ayuda a toxicómanos, grupos de apoyo escolar para menores, mejora de equipamientos...).

b) **Prevención ambiental o situacional.** Estas engloban a su vez dos tipos bien distintos de actuaciones. Las primeras son acciones destinadas a reducir las oportunidades para delinquir. Este tipo de política encuentra su base teórica en la llamada criminología administrativa de los países anglosajones y tiene su base en la consideración del infractor como un sujeto racional que actúa según un cálculo de coste/beneficio. De este modo, modificando el ambiente, "poniéndole las cosas más difíciles" al infractor, éste desiste. Un ejemplo claro de esto son, desde las cámaras de T.V. hasta los bancos antimendigo, pasando, por ejemplo, por los pinchos que se han colocado recientemente en las fuentes de la emblemática Puerta del Sol de Madrid, para impedir a los ciudadanos sentarse en el borde de las mismas. El efecto de este tipo de medidas, obviamente, no es fin del problema sino el desplazamiento del mismo.

El segundo grupo de actuaciones, sin embargo, no son restrictivas de derechos y tienen como finalidad intervenir en el medio para crear un entorno agradable, limpio, iluminado, ya que se ha constatado que el entorno es uno de los factores que más inciden en el sentimiento de inseguridad. Ejemplo de ello es la mejora de una zona degradada o la potenciación de actividades lúdicas en una plaza considerada de riesgo. Ese tipo de acciones influyen indudablemente en el sentimiento de seguridad de la población.

c) **Vigilancia vecinal o Neighbourhood Watch.** El tercer tipo de política de prevención es la vigilancia vecinal, que tiene su origen en los países anglosajones. Es un sistema de vigilancia basado en la colaboración de los vecinos con la policía. Son auténticas redes de información que se extienden en un barrio y llegan a la policía.

Investigaciones como la realizada por Rosembaun en Inglaterra revela que este tipo de medidas, que no está probado que reduzcan objetivamente la inseguridad, sin embargo despierta una cierta intolerancia y "sospecha" hacia todo forastero, desencadenando prejuicios raciales, clasistas, etc.

En USA esto ha hecho que cada barrio de este tipo sea una "pequeña fortaleza" en la que no puedes entrar a menos que conozcas a alguien.

Dos notas fundamentales caracterizan las políticas de prevención integrada:

### 1. **Tienen como marco idóneo lo local (ciudad, barrio)**

Se parte de la base de que la inseguridad y la microcriminalidad deben ser afrontadas desde la base, con medidas específicas a nivel local. Las acciones de prevención, antes de su puesta en marcha, requieren un estudio en profundidad del territorio problemático y de los "actores sociales" que intervienen en él. El marco privilegiado para el desarrollo de estas acciones es, por tanto, la ciudad y, mejor aún, el barrio.

Sin embargo sería interesante que estas acciones no se agotaran en lo local, sino que se conectaran con políticas a nivel regional/nacional de modo que se permita un mayor intercambio de experiencias y una mayor financiación.

### 2. **Dan entrada a una multiplicidad de actores**

Tradicionalmente la salvaguarda de la seguridad urbana era una tarea que competía sólo a las fuerzas del orden (diversos tipos de policía) y a los jueces. Sin embargo, el nuevo concepto de seguridad requiere una actuación transversal, un abanico amplio de instituciones, organismos y colectivos que de forma coordinada lleven a cabo acciones de tipo urbanístico, sanitario, de formación, etc.

Las organizaciones cívicas y de apoyo a colectivos marginados tienen en este modelo un papel esencial. Además de la entrada en escena de estas nuevas figuras se requiere el replanteamiento de las ya existentes (como la policía) de modo que su labor no sea incompatible con las acciones de nueva prevención.

## **Dos modelos de seguridad ciudadana: Dos modelos de ciudad**

El modelo de seguridad urbana que se propone ha de venir acompañado de un replanteamiento de la ciudadanía y por tanto de la ciudad. Una política de seguridad que, sin olvidar la vertiente objetiva, esto es, la prevención como integración de colectivos marginados, atienda a las causas del creciente sentimiento de inseguridad. He apuntado que la escasa comunicación, el abandono de los espacios, la cultura poco tolerante con los diferentes, son factores que inciden directamente sobre este sentimiento.

El reto, es claro, ¿queremos caminar en materia de seguridad hacia un modelo de ciudad como los Ángeles, una ciudad dividida en *ghettos* (barrios pobres) y *bunkers* (barrios ricos), llena de espacios "intransitables", donde todo el mobiliario urbano está pensado para ahuyentar al vagabundo y donde los centros comerciales más modernos se construyen siguiendo el modelo de cárcel "panóptica" o, por el contrario, optamos por un modelo de ciudad abierta, tolerante con las diferencias, sin zonas prohibidas, en la que se potencia la identidad de barrio y el contacto entre individuos, a través de zonas peatonales y actividades en las calles?

En suma, seguridad como bien público o como patrimonio de unos pocos.

Fecha de referencia: 31-1-1999

---

1: Ponencia presentada en la jornada "Ciudades más seguras", organizada por el Ministerio de Fomento con motivo de la celebración del Día mundial del Hábitat, el 5 de octubre de 1998.

---

2: "La sicurezza a Hollywood. Entrevista a Make Davis" en *Sicurezza e Territorio* 17/1994.

---

3: Encuesta sobre victimización en Europa (1992), realizada en Bélgica, Países Bajos, Suecia, Italia Inglaterra y Gales y Finlandia y organizada por UNICRI (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute) y el Ministerio de Justicia holandés. Las encuestas de victimización nos permiten conocer el número de personas que siendo víctimas de delitos no lo denuncian. Este tipo de investigaciones revelan la escasa eficacia de la actuación policial en su doble tarea: prevenir la criminalidad y perseguir a los autores de delitos.

Boletín CF+S > 8 -- Ciudad, economía, ecología y salud > <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n8/amnar.html>