

III. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD EN TIEMPOS DE INSEGURIDADES*

Gemma Galdon Clavell

Introducción

En los últimos años la seguridad ha entrado con fuerza en la agenda política de los municipios. Si la construcción de la democracia en España se había caracterizado, entre otras cosas, por una preocupación generalizada por equilibrar la relación entre seguridad, libertad e igualdad y por proporcionar a los ciudadanos y ciudadanas seguridad jurídica y un entorno legal garantista que alejara el recuerdo de la dictadura, desde hace unos años muchos de los consensos sociales erigidos alrededor de los temas vinculados a la seguridad ciudadana parecen agrietarse. En la nueva definición de aquello que articula inseguridad y de cuál debe ser la respuesta política, los condicionantes locales se mezclan con tendencias globales, presiones económicas y pánicos mediáticos y morales.

Emerge, pues, un nuevo escenario, caracterizados por diferentes tendencias relacionadas con la redefinición de la relación entre la ciudadanía, los poderes locales y el Estado en un mundo global, por una parte, y con la aparición de nuevos discursos y prácticas que rompen con concepciones hasta hace poco de consenso, vinculadas a la definición de los límites de la acción policial y el papel

* Fragmentos de este texto han aparecido previamente en Galdon Clavell, G. (2010) «Seguretat, inclusió i repressió en l'àmbit local», *Revista Nous Horitzons* 200, pp. 22-27, y en Galdon Clavell, G. (2011) «El derecho a la ciudad segura», *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Instituto de Derechos Humanos, pp. 62-78.

de las diferentes opciones políticas en el abordaje de las cuestiones relacionadas con la seguridad ciudadana.

A grandes rasgos, este nuevo escenario está atravesado por cinco grandes tendencias, centradas en el nuevo papel del ámbito local en el dictado de la agenda securitaria; con el desplazamiento de miedos tradicionales a nuevos espacios, menos vinculados al riesgo objetivo y más relacionados con las ansiedades propias de la vida en sociedad, como el incivismo; por la creciente dificultad para trazar líneas de separación entre los ámbitos de actuación de las políticas de seguridad ciudadana y las de defensa nacional; por un creciente divorcio entre los discursos de inclusión y garantías y una práctica marcada por la mano dura; y, finalmente, la disolución de las líneas ideológicas que caracterizaron el debate alrededor de las propuestas sobre cómo abordar las políticas de seguridad durante el siglo XX.

El protagonismo del ámbito local en la definición de las políticas de seguridad ciudadana

Desde hace un tiempo, los ámbitos judicial y estatal han ido perdiendo capacidad de liderazgo y de generación de discurso en la definición de las políticas de seguridad, paralelamente a la emergencia de los espacios de poder local no solo como espacios de aplicación de políticas específicas, sino también como espacios de *lobbying* ante lo que se percibe como «lagunas» en la legislación y la intervención de Estado. Ya sea exigiendo mano dura contra la multireincidencia, un mayor control de la población migrante o la creciente vinculación entre los derechos de ciudadanía o el deber de abrazar usos y comportamientos específicos, sobre todo en los espacios públicos.

En este sentido, la teórica capacidad privilegiada de los espacios de proximidad para la creación de capital social, el desarrollo de mecanismos de relación directa entre representantes políticos y ciudadanía, la experimentación y profundización democrática, chocan con una realidad en la que lo local se sitúa en la primera línea de la defensa de políticas de seguridad que se alejan del abordaje integral para apelar al penalismo y al populismo punitivo. Es desde el ámbito local, por ejemplo, que se exige poder poner cámaras de seguridad en espacios de consumo y ocio juvenil, la prohibición del *burka* en

espacios y equipamientos públicos, la posibilidad de emitir certificados de buena conducta para migrantes, la priorización de «los de casa» en el acceso a los servicios sociales, etc. Paradójicamente, en España hasta ahora el Estado y la judicatura han tendido a intervenir en el debate para reafirmar garantías legales y constitucionales y poner límites a las exigencias locales.

A diferencia de lo que ocurre en países de nuestro entorno, donde estas dinámicas son fruto del diálogo y la complicidad entre el Estado y los espacios locales (como en el caso de Francia) o donde el desarrollo de competencias propias en seguridad local es alentado y financiado directamente por el poder central (en el caso inglés), en nuestro entorno el desarrollo de la agenda securitaria y de herramientas específicas a nivel local para su aplicación es una dinámica que ha emergido de forma autónoma y a menudo contraria a planteamientos supra-locales, sin contar en ningún caso con financiación externa ni la legitimación del discurso securitario desde el ámbito autonómico o estatal.

El desplazamiento de la alarma securitaria: de la delincuencia al incivismo

En los últimos 20 años, las tasas de delincuencia han ido disminuyendo de forma generalizada en todo el mundo occidental. Sin embargo, el sentimiento de inseguridad ha experimentado un aumento continuado y se ha ido independizando del riesgo objetivo a ser víctima de un delito para responder cada vez más a pánicos morales mediáticos y a percepciones de inseguridad que tienen poco que ver con la experiencia propia (Kessler, 2009). En nuestro entorno, además, la vinculación entre inseguridad e inmigración se ha ido estrechando, paralelamente a la creciente utilización política del fenómeno migratorio y a la atribución a la población migrante de deficiencias en el desarrollo del Estado del bienestar.

En este contexto, dominado por los miedos y las percepciones, los hechos delictivos han ido perdiendo protagonismo, a la vez que los comportamientos «impropios» han ido emergiendo como antesala de la delincuencia. Siguiendo la lógica de la teoría de las *ventanas rotas* (Wilson y Kelling, 1982), planteada en los años ochenta y popularizada durante el mandato de Rudolph Giuliani

al frente de la alcaldía de Nueva York durante los años noventa, la actuación policial se ha ido alejando del ilícito para orientarse a los problemas de convivencia generados por colectivos que emergen como «condensadores» de prácticas «indeseables» (a menudo jóvenes, migrantes y víctimas de las desigualdades), independientemente de si estas prácticas constituyen o no delito. El discurso del incivismo como nueva prioridad policial, pues, eleva a riesgo para la seguridad comportamientos que hasta hace poco no pasaban de la categoría de molestia y que en realidad son el reflejo de diferencias culturales, generacionales y de expectativas en la utilización del espacio público que forman parte de la normalidad de la vida urbana y que no justificarían intervenciones punitivas (Mooney y Young, 2006).

Aun así, en muchas ciudades la diversidad se ha ido convirtiendo en algo que se percibe como una amenaza (Fyfe, Bannister y Kearns, 2006). Ante entornos sociales, económicos y urbanísticos cambiantes, la «mayoría respetable» (Cooper, 1998) se atrincheró en la demanda de soluciones policiales a los comportamientos que se perciben como impropios. La respuesta de las políticas locales a estas demandas es, de forma generalizada, la adopción de medidas punitivas (ordenanzas de civismo y nuevas sanciones), teóricamente preventivas (la videovigilancia) y disuasorias (el urbanismo preventivo) que buscan ofrecer una promesa de predictibilidad y anticipación del riesgo que es tan imposible en términos prácticos como difícil de encajar en el contexto del Estado de derecho y de principios constitucionales como la presunción de inocencia.

La creciente dificultad para definir las fronteras entre la defensa nacional y la seguridad ciudadana

La consolidación de la existencia, en el imaginario colectivo y mediático, de colectivos «incívicos» a los que se persigue más por sus *cualidades* que por sus *actitudes* facilita la aparición de «enemigos interiores» en el discurso y la práctica pública, y el despliegue de soluciones tradicionalmente asociadas con la defensa exterior en entornos urbanos (Graham, 2010). En un contexto de guerra permanente (contra el terrorismo, contra las drogas, contra la delincuencia, etc.), además, aparecen espacios borrosos entre las funciones de Defensa y de Interior, tradicionalmente separadas de

forma clara. Así, si hasta hace poco se sobreentendía que el ejército y los mecanismos de defensa nacional se utilizaban para defender a la población de enemigos o ataques externos mientras que en las funciones de interior se priorizaba la actuación policial y la acción de la justicia, actualmente la mezcla entre los miedos vinculados a la población migrante y la amenaza omnipresente de un enemigo global que viene de lejos pero que actúa cerca hace que las fronteras entre la defensa nacional y la seguridad ciudadana se desdibujen. Lógicas propias de casos de emergencia nacional se justifican en base a ansiedades que nacen en el ámbito de la proximidad y de la seguridad ciudadana, a la vez que las ansiedades urbanas son utilizadas para reforzar políticas de defensa ante un enemigo exterior.

En este contexto, los «espacios de excepción» (Agamben, 2005) se generalizan, y la militarización de los espacios urbanos (Graham, 2010), el control preventivo de la población a través de la vigilancia y las bases de datos y la cultura de la sospecha se integran en el paisaje cotidiano de las democracias del siglo XXI y se normalizan a pie de calle.

La aparición de una retórica de proximidad y una práctica de mano dura

Al crear un mismo paradigma para la comprensión y el abordaje prácticas molestas (los skaters, por ejemplo), prácticas ilegales (la venta ambulante) y prácticas no reguladas (como la prostitución) e introducir un alto grado de discrecionalidad en la aplicación de la norma, las ordenanzas locales de civismo y convivencia están a su vez replanteando el papel de la policía en el ámbito local.

A pesar de que los discursos siguen queriendo enfatizar el avance hacia paradigmas de *governance* abierta e inclusiva, priorizadora de dinámicas participativas y de estrecha colaboración entre la política pública y la ciudadanía, en el caso de las fuerzas de seguridad el discurso de proximidad se ha articulado paralelamente a una práctica de reforzamiento de la autoridad sancionadora, relegando a la anécdota las estrategias basadas en la prevención y la mediación transversal ante los problemas vinculados a la convivencia.

Si el discurso de la nueva gestión pública, la *governance* y los partenariados debía llevar a la generación de dinámicas y objetivos

compartidos por amplios sectores de la población, también en el ámbito policial, la realidad de las actuales doctrinas de control y prevención es que estas se imponen a costa de una creciente exclusión de sectores importantes de la ciudadanía, sobre los que recaen precisamente ese control y esa sospecha. Lo más grave es que este control y sospecha no se basa en el historial delictivo de los individuos bajo vigilancia, sino en su adscripción a grupos etiquetados como «incívicos», «impropios» y *potencialmente* delictivos. En la era del discurso de la inclusión y la participación, pues, la concentración de la intervención policial preventiva sobre colectivos de migrantes y jóvenes, sobre todo, por el hecho de ser fácilmente identificables (lo que se conoce como *profiling*) aumenta pues en toda Europa, sin que esta evidente discriminación sea compensada con políticas activas de desactivación de los prejuicios de los miembros de la función pública (OSI, 2008).

En este contexto, sin embargo, no solo se ven afectados los derechos de los colectivos estigmatizados, sino el derecho a la seguridad jurídica del que debería disfrutar toda la ciudadanía y la capacidad de intervención efectiva de unas fuerzas de seguridad desbordadas por demandas contradictorias y a menudo imposibles.

El abandono de los preceptos tradicionales de la izquierda en el abordaje de los problemas vinculados a la inseguridad

El énfasis en las identidades incívicas como objeto primordial de la atención policial, el control, la sanción, la sospecha y la subversión de principios fundamentales del Estado de derecho a nivel local ponen sobre la mesa la llegada a las políticas de seguridad de la reacción al consenso neokeynesiano que apuntaló el desarrollo en toda Europa, aunque a ritmos y con intensidades diferentes, del Estado del bienestar. Esta reacción, que lideraron Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Reino Unido, sin embargo, llega a nuestro país de la mano de enfoques más próximos a la Tercera Vía del New Labour británico, en su combinación de discursos *welfaristas* con prácticas de ley y orden, en la voluntad de competir con la derecha en términos de discursos securitarios.

En los últimos años, pues, el discurso de mano dura ha dejado de conocer fronteras ideológicas. En España y Cataluña, la frontera

conceptual entre la forma de abordar los problemas de seguridad desde la izquierda o la derecha tradicionales parece haber dejado de existir. A pesar de que sí pueden identificarse matices, el sorprendente protagonismo del ámbito local en la articulación del discurso securitario en nuestro entorno es comparable al sorprendente protagonismo de los y las alcaldes de opciones políticas progresistas en la promoción de medidas como la videovigilancia, la ordenanzas de civismo y el urbanismo preventivo. El aterrizaje local del discurso securitario, pues, parece haber «despolitizado» el debate, reduciendo al mínimo las diferencias entre las alternativas de unos y otros ante los retos de la seguridad ciudadana en el siglo XXI.

El paso del paradigma social al paradigma penal (Waicquant, 2009), del énfasis en la igualdad al énfasis en la seguridad, pues, pone sobre la mesa una nueva conceptualización de las bases ideológicas de las opciones políticas de la izquierda tradicional, que se alejan (debido a procesos de redefinición programática, como en el caso británico, o por la apuesta estratégica por competir en discurso con las posiciones de la derecha, como en el caso holandés) de concepciones clásicas basadas en el abordaje de las causas profundas de los problemas sociales y la defensa de las posibilidades redistributivas y compensatorias de las democracias liberales y representativas para abrazar, en mayor o menor medida, el populismo punitivo (Imrie y Raco, 2003).

Hacia un nuevo paradigma

A pesar de la multitud de dinámicas que cristalizan en el discurso sobre la seguridad, la seguridad no es necesariamente el problema. De hecho, nadie discute que todos deberíamos tener derecho a vivir en ciudades seguras, ni que la inseguridad afecta de forma desproporcionada a la cotidianidad y movilidad de niños, niñas y mujeres, por ejemplo, por lo que su abandono a manos de los discursos conservadores y de mano dura carece de sentido.

Sin embargo, la realidad es que la seguridad urbana del siglo XXI se está articulando alrededor de la exclusión, la eliminación de la diferencia y la culpabilización de las víctimas de las desigualdades. A pesar de la retórica de inclusión y participación, lo que determina la naturaleza y el contenido de las medidas que se supone que deben

luchar contra la delincuencia y la inseguridad no son los debates sobre la profundización de la democracia ni sobre los orígenes de las ansiedades y miedos urbanos, sino los conflictos por el uso y la apropiación del espacio público, la defensa de intereses económicos y financieros vinculados a la actividad comercial y turística de la ciudad y a la industria del miedo, la preservación de los valores simbólicos asociados a la imagen de los centros históricos y la consolidación del poder político de turno (Coleman, 2004). La seguridad de las personas, pues, queda relegada a segundo plano, a pesar de justificar la acción de los poderes públicos y el diseño de las políticas en esta materia.

No obstante, lo más alarmante de esta deriva es que los datos confirman que llevamos años apagando fuegos con gasolina: las ansiedades sociales, el miedo y el recelo ante el «otro» no cesan de aumentar, alimentando opciones políticas de extrema derecha y articulando una sociabilidad en el espacio público basada en la desconfianza, el paternalismo, la superioridad moral de ciertos grupos y la falta de respeto. Un entorno legal garantista que nos ha permitido incluir formalmente a un número importante de personas llagadas a este país en los últimos años fruto de la movilidad global y la demanda interna ha dejado de tener sentido como vía de integración desde el momento en que todo lo foráneo ha pasado a ser etiquetado de impropio y antisocial, construyendo identidades incívicas que estigmatizan y criminalizan a sectores que ya de por sí se encuentran en una situación de debilidad desde el punto de vista de su influencia social. La aprobación pública de la pasión por el control ha bendecido así la desconfianza y el juicio preventivo ante el diferente o el recién llegado, y la apuesta por la seguridad y la mano dura ante el crecimiento de la extrema derecha ha legitimado discursos y prácticas que hasta hace poco parecían impensables, como la posibilidad de excluir del padrón (y del acceso a los servicios públicos municipales) a las personas sin papeles, o de codificar desde la administración la forma de vestir en los espacios públicos.

¿Significa todo esto que la idea de la ciudad como espacio de empatía, tolerancia y profundización democrática esté condenada? A pesar de que algunos observadores de la realidad urbana parecen haber tirado la toalla (Davis, 1991), otros han planteado posibles vías de superación de la espiral de exclusión, miedo y políticas con-

traproducentes. Richard Sennett, por ejemplo, recuperando a Jane Jacobs (1961), defiende la renuncia a gestionar la sociabilidad en el espacio público, la incentivación (o la *no desincentivación*) de «el encuentro inesperado, el descubrimiento casual, la innovación» y alza la bandera de «la complejidad, la diversidad y la disonancia». La ciudad abierta es, para él, la ciudad democrática, pero no en un sentido burocrático, sino físico, articulada alrededor de la idea de ciudadanía y participación; la ciudad que construye «pasillos» entre el dentro y el fuera, el ellos y nosotros, y que reclama el espacio público como un espacio político (Sennett, 1977 y 2006).

Ash Amin (2010), por su parte, apuesta por profundizar en la comprensión de la nueva realidad global renunciando a la ciudad como espacio de límites definidos y habitantes estables, y reconociendo que el compartir circunstancialmente un espacio no tiene porqué generar necesariamente sentimientos de «*togetherness*». Su propuesta, pues, pasa por la capacidad de crear entornos urbanos que favorezcan la aparición de una «ética del cuidado», de la preocupación por el otro, que permita la reproducción cotidiana de los *afectos* urbanos.

Fijándose en la sociabilidad que estalla en casos de catástrofe, festivales o retrasos de trenes, Cooper (1998) plantea la posibilidad de apostar por espacios capaces de generar experiencias puntuales que «unan», entendiendo que a menudo este tipo de acontecimientos se constituyen en contra de las prácticas oficiales, generando sentimientos de comunidad precisamente a partir del desafío público al orden establecido.

Este mismo desafío público es el que defiende David Harvey en «The Right to the City» (2008), poniendo sobre la mesa la necesidad de recuperar el «derecho a la ciudad», actualmente en manos de intereses privados o casi-privados que se apropian de las plusvalías generadas por el proceso de urbanización. Un derecho a la ciudad que va más allá de la libertad individual para acceder a los recursos urbanos y que implica el derecho a *cambiar* la ciudad, recuperándola de esos intereses privados y poniéndola al servicio de aquellos para los que la sociabilidad es una forma de vida y no una oportunidad de negocio.

Todos los autores mencionados, pues, coinciden en la necesidad alejarse de visiones románticas sobre la vida en común y de abordar

la seguridad desde una perspectiva amplia, reconocedora de los componentes ontológicos y subjetivos del sentimiento de inseguridad y su progresivo alejamiento del riesgo objetivo de victimización para capturar ansiedades que nada tienen que ver con los delitos y mucho con un entorno que cambia a pasos agigantados en lo económico, lo tecnológico, lo urbano y lo social. La ciudad, por lo tanto, no tiene porqué reconciliarnos con el mundo, ni hacernos amar al prójimo. Compartir espacios de diversidad supone imponer sobre un único lugar una lista interminable de usos, colectivos y expectativas que están condenados a chocar y a mal entenderse, sobre todo en contextos de desarticulación social, desconfianza y colapso de los mecanismos de comunicación.

Otro punto que comparten todos los análisis sobre los desafíos actuales de los núcleos urbanos es la denuncia de la primacía de los intereses privados y la generación de plusvalías por encima de las necesidades de las personas y el compromiso con la construcción de sociedades igualitarias. Finalmente, todos coinciden también en reivindicar el espacio público como espacio de encuentro y negociación de la convivencia.

La construcción de ciudades seguras, pues, debería partir:

- De la superación de visiones idealizadas de la convivencia, tanto de aquellas que reivindican pasados de homogeneidad que nunca existieron como de las que insisten en que la seguridad será un subproducto de otras políticas (sociales o policiales) que conseguirán eliminar el conflicto.
- Del reconocimiento de que los entornos urbanos están sometidos a presiones económicas cuyo único objetivo es la maximización de beneficios; presiones que entienden la seguridad como ausencia de diversidad (étnica, socio-económica, etc.) y que centran su discurso en la necesidad de adquirir tecnologías de control de la población.
- De la apuesta por un espacio público que esté al servicio de todas las personas que lo utilizan y responda a las necesidades y expectativas de colectivos diferentes. Jóvenes, mayores, mujeres, niños y niñas, turistas, adultos y sin-techo merecen espacios de apropiación de la ciudad *aunque* molesten y *aunque* no consuman.

En base a estas premisas la construcción de ciudades seguras debe pasar por la elaboración de un buen diagnóstico de las fuentes inmediatas y no inmediatas de la inseguridad. El diagnóstico no solo permitiría elaborar mejores políticas públicas, sino también explicar la ciudadano cuál es la lógica de estas, haciéndole partícipe de los procesos y facilitando el compromiso con los cambios necesarios. Solo con un buen diagnóstico se puede pedir a los bares que no vendan alcohol después de medianoche, como consiguió el municipio de Diadema (Brasil) después de demostrar que una parte importante de los asesinatos que se cometían en la ciudad eran perpetrados por personas ebrias a la salida de los bares. O que los comerciantes renuncien a los menores como clientes en horario escolar, comprometiéndose en la lucha contra el absentismo y la compra-venta de estupefacientes, como se hizo en Badalona.

Este diagnóstico puede también dar pistas sobre el porqué de la concentración de la demanda de seguridad en zonas concretas, relacionando procesos actuales con condicionantes históricos, sociales o sociológicos: ¿qué es lo que hace que zonas con perfiles similares perciban de formas dispares fenómenos parecidos? ¿Qué pueden aportar los barrios que se perciben como seguros a los que se perciben como inseguros? Ante la existencia real de problemas de delincuencia y victimización, ¿cómo mejorar la capacidad de actuación colectiva ante ciertas amenazas?

No obstante, mientras que el diagnóstico de las fuentes inmediatas de inseguridad es relativamente sencillo, la identificación de las fuentes no-inmediatas requiere una reflexión profunda sobre los cambios que se han producido en los últimos años, y encierra una trampa: ¿qué hacer una vez identificados procesos sobre los que no se puede intervenir? ¿Qué mecanismos de compensación de dinámicas globales pueden crearse desde lo local para aportar seguridades? La respuesta no es fácil.

La apuesta por la seguridad del control y la exclusión lleva años demostrando su rentabilidad económica y política, aunque sea a corto plazo, por lo que las propuestas alternativas o contra-hegemónicas tienen unas posibilidades de éxito relativas. Sin embargo, desde el ámbito municipal y asociativo se pueden elaborar relatos que sean capaces de identificar esas fuentes inmediatas y no-inmediatas de inseguridad, y proponer intervenciones concretas en el tiempo y en

el espacio que abran grietas de sentido común en el debate sobre la construcción de entornos seguros. Quizás un buen punto de partida sea adaptar a los temas relacionados con la seguridad un planteamiento de «acupuntura urbana».² Ser capaces de idear actuaciones concretas diseñadas para espacios específicos que intervengan sobre los mecanismos de difusión de la inseguridad. Proyectos que aborden la concentración del miedo en sectores desfavorecidos y contra sectores aún más desfavorecidos. Campañas que defiendan los espacios que generan complicidades entre extraños, sean o no legales, sean o no institucionales. Ejemplos de mejora de la resiliencia y la capacidad de defensa de las comunidades ante la agresión y el delito.

La combinación entre una buena comprensión de los condicionantes previos, de las fuerzas inmediatas y no inmediatas y de las posibilidades de la actuación concreta a varios niveles es una de las posibles vías de generación de dinámicas colectivas que desde lo local rompan con el discurso del miedo al otro (joven, pobre, recién llegado) como chivo expiatorio de procesos de revanchismo, apropiación y pauperización a nivel global, y apuesten por la construcción de sociedades (y ciudades) maduras, responsables, participativas y, al fin y al cabo, *políticas* como alternativa a la dictadura del miedo.

1. Concepto acuñado por el arquitecto Manuel de Solà-Morales.