

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».<sup>14</sup> 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 responsabilidades<sup>15</sup>, 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 seguro<sup>16</sup>, 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](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,<sup>1</sup> 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 km<sup>2</sup> 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 policía<sup>2</sup>. 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 estado<sup>3</sup>. 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 estado<sup>4</sup>. 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 no<sup>5</sup>. 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 habitantes<sup>6</sup>. 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 urgente<sup>7</sup>.

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 londinenses<sup>9</sup> 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 denunciadores. 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 denunciadores que el de mujeres. Casi el 50% de todos los denunciadores tenían entre 35 y 54 años; franja de edad que comprende a aproximadamente un 40% de los ciudadanos de Londres<sup>9</sup>. Estas cifras implican que los denunciadores de conductas antisociales eran hombres situados en esta franja de edad intermedia que los porcentajes de población sugieren. Asimismo, el 77% de los denunciadores 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 Londres<sup>10</sup>. 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.<sup>11</sup>) 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 delito<sup>12</sup>. 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 km<sup>2</sup>, 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](http://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