

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 libertades<sup>1</sup>, 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%, respectivamente<sup>2</sup>.

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»<sup>3</sup>, 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”<sup>4</sup>.

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 calles<sup>5</sup>.

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 aplicación<sup>6</sup>.

## 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 París<sup>7</sup>. 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-Marne<sup>8</sup> 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 democrática<sup>1</sup>. 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 engendrar<sup>2</sup>. 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 ciudadana<sup>3</sup>.

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 local<sup>4</sup>. 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 específicas<sup>5</sup>.

Con una superficie de 636 km<sup>2</sup> y una población de 3.218.071 habitantes<sup>6</sup>, los 36 municipios de esta área metropolitana se sitúan entre las aglomeraciones urbanas más densamente pobladas de Europa, con 5.060 habitantes/km<sup>2</sup>. La vida en el área metropolitana es densa, por la elevada concentración de