



SEGURIDAD CIUDADANA: UN DESAFÍO PARA LAS POLÍTICAS LOCALES

Jordi Borja

Geógrafo-urbanista. Director del master sobre Políticas de ciudad, Universidad de Barcelona. Ha publicado, entre otros, los libros Estado y ciudad (1988), Barcelona un modelo de transformación urbana (1995), Local y global (1997, en colaboración con Manuel Castells) y La ciudadanía europea (2001).

LA DESIGUALDAD SOCIAL Y LA DIVERSIDAD CULTURAL

“La causa principal de la violencia urbana no es la pobreza si no la desigualdad social” (Gilberto Gil, en la toma de posesión como Ministro de Cultura de Brasil). La desigualdad con pobreza genera por una parte “grupos vulnerables” y por otra “grupos amenazados”. Entre los primeros (pobres y marginales, desocupados y precarios, desestructurados y anómicos) nacen comportamientos de violencia “expresiva” (por ejemplo jóvenes frustrados al contemplar lo que la ciudad ofrece y que les resulta inaccesible) y emergen “colectivos de riesgo”, predelincentes. Las mafias de la economía delictiva (droga y tráfico diversos, robo y secuestros, sicarios de la violencia organizada) encuentra en estos medios un caldo de cultivo favorable.

El que estos comportamientos correspondan únicamente a una minoría de la población más pobre y marginal no obsta para que la percepción social “criminalice” injustamente colectivos sociales y barrios enteros. Un desafío para las políticas urbanísticas y socioculturales! Pero cuya respuesta depende en gran parte de políticas que van más allá de las competencias y capacidades de los gobiernos locales. Sin embargo ya hemos visto como una activa política de espacios públicos de calidad, de favorecer la mixtura social y funcional (vivienda con comercio, oficinas y equipamientos), de animación cultural y acción preventiva sobre niños y adolescente en la calle, de formación continuada y atracción de

actividades que creen empleo y en general de acción positiva hacia grupos vulnerables y de riesgo, contribuyen eficazmente a crear un ambiente de seguridad.

Los “colectivos peligrosos”, es decir percibidos como tales, son en muchos casos los “sin”, los sin papeles especialmente, condición frecuentemente asociada a “sin trabajo” (por lo menos formal), “sin domicilio legal”, sin acceso a determinados equipamientos y servicios colectivos... La desigualdad social sumada a la desigualdad político-jurídica parece condenar a delinquir a esta población que en su gran mayoría alimenta la economía informal o trabajos poco calificados y mal pagados, lo cual no es precisamente una amenaza para la convivencia social. Pero en cuyo seno es inevitable que se recluten grupos que sobreviven de la pequeña delincuencia urbana.

La población inmigrada reciente es percibida hoy en muchos casos como la principal fuente de inseguridad en los países europeos; lo cual no confirman las estadísticas, por lo menos si nos referimos a robos y agresiones, sin incluir las faltas o delitos inherentes al no tener “papeles” (venta ambulante, falta de contrato de trabajo, permanencia sin permiso de residencia, etcétera).

Los poderes locales pueden y deben prestar servicios de carácter social, sanitario y educativo a esta población pero no tienen competencia para modificar su status legal. Sin una política clara y generosa de cuotas, de combate a las mafias que trafican con las personas, de reagrupamiento familiar y de acogida de refugiados y asilados, de reclutamiento de funcionarios y agentes públicos de origen inmigrado y de regulación flexible de los residentes de hecho el problema de los “sin papeles” no se resuelve.

La diversidad cultural, sin que ello suponga necesariamente, conductas delictivas aparece muchas veces como factor de tensión y, en ciertos momentos de violencia urbana. El discurso sobre el derecho a la diferencia y el valor de la tolerancia es poco eficaz cuando la convivencia cotidiana en el territorio (el barrio, la calle, la entrada de la escalera) deviene una confrontación de intereses y comportamientos que aparecen como incompatibles. Por una parte la población

autóctona, arraigada, que se considera con derechos adquiridos que corresponden a su status ciudadano (nacionalidad del país), participe de la cultura tradicional y mayoritaria (lengua, religión, color de la piel) y con intereses patrimoniales en el lugar acepta difícilmente otros comportamientos que le generan miedo difuso o incomodidad y que pueden afectar a sus intereses (por ejemplo la oposición a la construcción de una mezquita o simplemente de un locutorio de teléfonos y correo electrónico que puede ser concurrido por población inmigrada se rechaza por temor a que se devalúe la propiedad). En unos casos parece necesario que el poder local haga valer la fuerza de la ley y no acepte la coacción, como ha ocurrido a veces cuando sin base legal algún gobierno municipal ha impedido la construcción de la mezquita por presión vecinal. En otros casos en los que el uso del espacio público se convierte en fuente permanente de conflictos puede ser conveniente separar usos y poblaciones. Por ejemplo en un conjunto de viviendas en el que convive población gitana y no gitana es factible reservar un bloque y un patio o parcela no centrales para aquella población gitana que hace del espacio público su cocina y comedor (véase el box sobre La Mina). La gestión de la convivencia entre personas y colectivos de base cultural muy diversa supone por parte de los gobiernos locales un gran esfuerzo de creación de redes y mecanismos participativos.

Los colectivos “marcados” o criminalizados no son únicamente los inmigrados y otros colectivos de carácter étnico y/o religioso, casi siempre marcados por la extranjería y el aspecto físico. Ciertos barrios o zonas “marcan” también a sus habitantes y ya hemos citado casos en los que indicar que vives en tal lugar (una favela o villa miseria, un “grand ensemble” o polígono de vivienda pública deteriorada, una zona “roja” en términos latinoamericanos vinculada a la delincuencia y/o la prostitución) es suficiente para suscitar rechazo social.

Otro caso a citar es el desplazamiento de la “criminalización” de los barrios o colectivos inmigrados hacia los jóvenes procedentes de los mismos, y por extensión hacia los jóvenes en general, a los que se vincula con la droga, la marginación, la violencia escolar o en el espacio público, la conducción peligrosa,

la delincuencia urbana. Se ha llegado a hablar de “racismo antijoven” que en las sociedades europeas envejecidas y conservadoras reaparece regularmente. La generalización abusiva de situaciones y comportamientos muy distintos entre sí como los citados lleva al extremo de criminalizar los jóvenes simplemente por su forma de vestir, de ocupar el espacio público, de llenar la noche de sonidos. La existencia de estos colectivos “marcados” requiere una respuesta “inclusiva” puesto que la marca los “excluye” de facto de ser aceptados como ciudadanos de pleno derecho, están bajo sospecha permanente.

POLÍTICAS CONTRA LA EXCLUSIÓN

Las políticas inclusivas están hoy a la orden del día. Tanto es así que en el marco, o siguiendo la estela, del Foro de Porto Alegre se ha creado un movimiento de “Autoridades locales por la inclusión social”. Las distintas formas de “exclusión”, (territorial, social, cultural, de género o de edad, de orientación sexual o religiosa, de drogodependientes) favorecen tanto la injusta criminalización colectiva como el miedo difuso del conjunto, es decir generan violencia o crispación en ambas direcciones.

Las políticas “inclusivas” se enfrentan a problemáticas complejas y por lo tanto se trata de política transversales o multidimensionales de:

Urbanismo. Desenclavar los ghettos, legalizar y regenerar el hábitat marginal, hacer llegar los servicios públicos básicos (red viaria y transportes, agua y saneamiento, etc.) a las áreas “excluidas”, promover la cooperación de los habitantes en la cualificación de los espacios públicos y la mejora de la vivienda, introducir la mixtura social, localizar equipamientos y elementos monumentales que proporcionen visibilidad y dignidad a la zona.

Cultura. Los equipamientos y la monumentalización, la creación de un ambiente de seguridad y la celebración de actividades atractivas para la población externa, tienen una evidente dimensión cultural, tanto por que favorecen la integración ciudadana como por que pueden remarcar positivamente la identidad diferenciada de la zona, que idealmente debería obtener un nivel de reconocimiento social

positivo. Hay que apostar por la calidad y la belleza de la nueva oferta urbana, y dotarla de un potencial simbólico que cumpla una función cohesionadora y definitoria ante el conjunto de la población urbana.

Acción socioeconómica y educativa. La atracción de actividades, la generación de empleo in situ, los programas de apoyo a microempresarios y de formación continuada, la acción contra el absentismo escolar, programas de formación específicos para jóvenes y para mujeres, etc. Se trata de acciones preventivas que serán más efectivas si consiguen por una parte la conquista de inversores y de clientes "exteriores" y también que una cuota significativa de la población excluida y en situación de riesgo salga del territorio enclavado por medio de su formación o actividad. La Asociación de Amigos de La Villete, en París, ha conseguido promover la formación de jóvenes y de empresas de un entorno social deteriorado que luego se han incorporado a la diversidad de empleos que ofrece el gran centro cultural.

La innovación política y legal. La relación con los colectivos excluidos y de riesgo requiere también por parte de los gobiernos y las administraciones públicas tener capacidad de cambios tanto normativos como en las formas de organización y gestión. La existencia de una población indocumentada o en situación de residencia ilegal, pero residente de facto, requiere fórmulas ágiles de regulación hasta el reconocimiento de plenos derechos a todos los habitantes de un territorio, puesto que las expulsiones son siempre soluciones excepcionales o injustas. La necesidad de tratar con poblaciones multiculturales precisa que los cuerpos de seguridad del Estado y los servicios públicos se doten de funcionarios y empleados que reflejen esta multiculturalidad. Las situaciones de violencia que se crean en territorios de exclusión o por el contacto entre poblaciones culturalmente diversas no pueden ser prevenidas ni reprimidas con los medios usuales, sean de carácter social o policial. Por una parte los colectivos excluidos y de riesgo requieren seguramente políticas y formas de gestión nuevas y específicas: por ejemplo los drogadictos o los jóvenes que integran bandas violentas precisan

respuestas distintas a la cárcel. Por otra parte la impunidad de la violencia urbana solo sirve para agravar y generalizar estas situaciones: en estos casos las respuestas de reparación y de sanción deben ser rápidas y efectivas.

EL DERECHO A LA SEGURIDAD

El derecho a la seguridad es un derecho humano básico al que hoy son especialmente sensibles en las sociedades urbanas no solamente los sectores medios (los altos están más protegidos) si no también, y en bastantes casos con más motivo, los sectores populares, que en muchos casos conviven o ocupan espacios que se solapan con los territorios y poblaciones que se perciben como violentos o peligrosos.

La demanda social de seguridad ha dado lugar a dos tipos de respuestas por parte de los gobiernos de las ciudades. Un tipo de respuesta que se atribuye principalmente a las ciudades europeas pero que también está presente en las ciudades americanas es la de la prevención. Las políticas preventivas apuestan por la acción positiva hacia los grupos vulnerables y de riesgo y también por los procesos de inclusión y reinserción. Estas políticas suponen así mismo reformas importantes de la policía (comunitaria) y de la justicia (de barrio o municipal, jueces de paz). La proximidad y la diversidad de las fórmulas sancionadoras son características principales de esta concepción de la policía y la justicia. Estas políticas intentan cubrir un campo mucho más amplio que la simple respuesta a los hechos violentos o delictivos, sea para evitarlos o reprimirlos. Son políticas locales que atribuyen gran importancia a la participación social, de los colectivos vecinales, educadores, entidades culturales y de ocio, organizaciones juveniles. Se trata de comprometer a la sociedad local organizada en la gestión de los programas de carácter preventivo y eventualmente reparador (de daños al espacio público, de atención a las víctimas). Pero su aplicación en ningún caso puede llevar a la impunidad de los actos de violencia o intimidación que afecten a las personas, a bienes públicos o privados, o a la calidad del entorno.

El otro tipo de respuesta es el de la tolerancia cero. El éxito, o mejor la moda de esta política, no se debe tanto a sus resultados (los estudios comparativos demuestran que en los casos más exitosos no son mejores que los obtenidos por políticas bien llevadas del tipo preventivo e incluyente) si no a su efectismo simplista y a que beneficia de inmediato a grupos sociales y áreas y servicios públicos de la ciudad con mayor visibilidad. Si por "tolerancia cero" se entiende no dejar ningún atentado o agresión, a personas o bienes, sin reparación y sanción inmediatas, entonces esta política es un componente del primer tipo descrito, no solo es compatible si no es parte necesaria de la política preventiva incluyente. Pero por "tolerancia cero" se entiende en muchos casos (desde New York hasta España) una acción represiva mayor hacia los grupos y los territorios considerados de riesgo, marcados en su totalidad por la sospecha. La seguridad en el metro de New York es deseable para todos (se ha dicho que es el "lugar más democrático de Manhattan") y la reparación inmediata de los daños materiales también. Pero la persecución sistemática de afroamericanos e hispanicos, de jóvenes por su aspecto o de personas sin techo, es abrir un frente de inseguridad mayor que el que se quiere suprimir. Una política que enfatiza la represión sobre colectivos y barrios oficialmente "criminalizados" a la larga además de injusta socialmente es muy peligrosa: excita la agresividad de los teóricamente "protegidos" (a los que se pide además la colaboración activa, confundiendo la participación con la denuncia sistemática) respecto a los "sospechosos", lo cual provocará reacciones violentas en el seno de éstos, que en algunos casos actuarán siguiendo la lógica de la profecía de autocumplimiento.

En las políticas de seguridad ciudadana conviene distinguir entre los miedos, la inseguridad subjetiva, el sentimiento de vulnerabilidad por una parte y la existencia objetiva de focos de violencia, de coacción, de delincuencia sobre personas y bienes en el espacio público y en la cotidianeidad urbana. En el primer caso se requieren políticas sociales y culturales de apoyo al conjunto de esta población, actuaciones sobre el espacio público, de mantenimiento y mejora, fomentar la participación y la cooperación ciudadana, programas específicos tanto dirigidos a



los grupos más vulnerables (personas mayores, niños, mujeres solas, etcétera) como a los percibidos como peligrosos (drogodependientes, bandas juveniles, etcétera). En el segundo caso la acción pública debe caracterizarse por la proximidad, la inmediatez, la eficacia, la cooperación ciudadana y la reparación y sanción visibles y garantizadas. Pero estas respuestas deben modularse en cada caso, según el tipo de comportamiento generador de inseguridad y el perfil de las personas implicadas.

El derecho a la seguridad es un derecho fundamental, para todos. Pero la aceptación de la cualidad de la ciudad como refugio, como ámbito protector, de supervivencia, para colectivos vulnerables, para allegados procedentes de lugares más inseguros, también es un elemento constitutivo de nuestras ciudades. El fin de las políticas de seguridad no es la protección de una parte a costa de la marginación y criminalización de otras, aunque sean minorías (aunque sumadas quizás ya no lo son) sino la integración o inclusión de la totalidad o de la inmensa mayoría, la construcción permanente de pautas de convivencia compartidas y la primacía de la prevención, la reparación y la sanción con vocación reinsertadora sobre la represión vengativa tan simple como poco eficaz para crear un ambiente ciudadano protector.