



1

Un concepto de seguridad ciudadana

Ricard Brodat i Jubert

Un concepto de seguridad ciudadana.

1. Introducción.

La falta de seguridad ciudadana ha pasado a ser en los últimos tiempos uno de los temas centrales de preocupación de los ciudadanos y, por lo tanto, una de las cuestiones a resolver por los responsables políticos de principios de este siglo. De este modo, **Kris Bonner** dice:

El interés de la población que hace referencia a la delincuencia ha aumentado enormemente en los últimos años. (...). La seguridad es una condición necesaria para el funcionamiento de la sociedad y uno de los principales criterios para asegurar la calidad de vida.

En efecto, la crisis de la seguridad y su correlativa necesidad de reforma (a pesar de su importancia y de la necesidad de un debate en profundidad) han conducido a que, en ocasiones, desde los ámbitos de gobierno se formulen recetas simplistas para actuar sobre los síntomas y no sobre las causas, conocidas en el ámbito anglosajón como la búsqueda de la *silver bullet*, concepto irónico (que aplica el argentino **Martín Gras** a la seguridad) que alude a la leyenda del hombre lobo, que, como la falta de seguridad, amenaza a la sociedad. Sin embargo, la bestia inmortal, tiene un talón de Aquiles, se puede acabar con ella con sólo un disparo con una bala de plata al corazón. De este modo, por ejemplo, hemos asistido impávidos a la equiparación entre inmigración y delincuencia. Es evidente que los problemas de la emigración no pueden ser resueltos mediante la criminalización o el rechazo a la diversidad. Es más, esta banalización solamente ha conseguido aumentar la confusión y la preocupación de los ciudadanos. Si reflexionamos, lo que tendremos que aducir es que detrás de la inmigración lo que hay es el respeto a la diversidad: resulta evidente, que lo que es diferente ha de ser tratado de manera diferente.

Muy acertadas son las palabras de **Albert Buitenhuis** que afirma:

La gente piensa, siente y actúa de manera diferente, y eso significa que no todo el mundo tiene las mismas habilidades. De hecho, siempre ha habido diferencias entre la gente: es un fenómeno común. A lo sumo, nosotros podemos concluir que nuestra sociedad está convirtiéndose progresivamente en diversa. Esta realidad, no obstante, de ninguna manera es el resultado de la corriente constante de inmigrantes. El hecho de que la gente es diferente también tiene un efecto en las organizaciones y, por lo tanto, la cuestión de si tendríamos que trabajar o no con la diversidad dentro de las organizaciones es, en consecuencia, irrelevante, porque lo hemos estado haciendo durante siglos. (...).

2

Un concepto de seguridad ciudadana

Ricard Brodat i Jubert

Sin embargo, nuestra cultura no apoya a la diversidad. No nos gusta la gente que se desvía de los demás, no por que tengamos mentalidades estrechas, sino por que este hecho comporta problemas y las organizaciones encuentran difícil tratar con problemas de esta naturaleza.

(El texto original está en catalán. La traducción es nuestra)

Y, de la misma manera que no podemos resolver el problema de la diversidad con soluciones sencillas, por la propia naturaleza del problema, hemos de asumir que por mucho que nos suponga problemas, el hecho de la seguridad, de acuerdo con la concepción que defendemos, es un problema complejo, que afecta a la sensación de las personas, de influencia fundamentalmente urbana, de clase transversal (institucional, económica y social), que por lo tanto, exige un debate complejo con la participación de los ciudadanos de donde se deriven soluciones, también, complejas.

2. Seguridad ciudadana comunitaria: cuestiones terminológicas.

a) Orden público, seguridad ciudadana o seguridad de los habitantes.-

El concepto de orden público ha ido modificándose a lo largo del tiempo.

Originariamente, este es el concepto liberal que emana del artículo 9 que regula esta cuestión en la Declaración de los Derechos del hombre y del Ciudadano de 1789 que dice:

*Nadie puede ser inquietado por sus opiniones, incluso las religiosas, siempre y cuando su manifestación no altere el **orden público** establecido por la ley.*

Este artículo, tiene que ser interpretado sistemáticamente y puesto en relación con el 4 de la misma declaración:

La libertad consiste en poder hacer todo lo que no sea perjudicial al otro. Así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tienen otro límite que aquellos que aseguren a los otros miembros de la sociedad el disfrute de estos mismos derechos; estos límites sólo pueden estar determinados por la ley.

Por lo tanto, si mudamos el concepto de orden público del ámbito estricto de la libertad ideológica del artículo noveno a uno más genérico del artículo cuarto, formularemos la siguiente **definición** de orden público: **El orden público se establece como garantía y límite de la libertad y, como ésta, consiste en que nadie puede hacer nada que sea perjudicial a los demás.**

Desde esta perspectiva, que no hemos de perder nunca de vista, libertad y seguridad son dos caras de la misma moneda: Sin seguridad no hay libertad (ya que la falta de ésta, inquieta el libre ejercicio de los derechos y libertades del

Un concepto de seguridad ciudadana

Ricard Brotat i Jubert

ciudadano) y sin libertad no puede haber una autentica seguridad (ya que la seguridad sin libertad comporta un régimen autoritario).

Con el tiempo, este concepto de orden público, evolucionará hacia el de seguridad ciudadana (originado en la doctrina de la *nouvelle prevention*), mucho más amplio, y que incorpora los valores del Estado social y democrático de Derecho. Ahora bien, en general, en Europa no se ha producido un cambio de denominación, sino de contenido del concepto. En efecto, hoy por hoy en la Europa continental, la expresión orden público (*ordre public, public order o ordine pubblico*) sigue utilizándose como garantía de la seguridad pública, lo que ha cambiado es el contenido del concepto que paulatinamente ha ido

pasando desde el forzar a los ciudadanos a la obediencia de la norma, lo más primario, a la garantía de la calidad de vida de los mismos.

En España, esta evolución ha tenido, no obstante, a diferencia del resto de países del continente, un cambio de denominación impulsado necesariamente por el cambio de régimen autoritario al Estado social y democrático de Derecho (artículo 1.1 de la Constitución Española de 1978). Como dice **Amadeu Recasens**, *el uso abusivo y autoritario que la dictadura hizo del concepto de orden público impidió mantener esta expresión, que había adquirido tonos de infamia represiva y que estaba totalmente deslegitimada*. De esta manera, el texto constitucional español recogió la expresión seguridad ciudadana y no el de orden público al hablar de la función de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado en su artículo 104 (de hecho, la expresión orden público tiene una presencia residual en la Carta Magna en sus artículos 10, 16 y 21). Resulta difícil definir claramente los conceptos de seguridad pública, seguridad ciudadana y orden público, además, las definiciones que ha dado el Tribunal Constitucional no ayudan mucho a fijarlas, con lo cual hace falta preferir el término seguridad ciudadana que es el que, por consenso, entresacó el constituyente español y porque, de otra manera, nos remite a una concepción que, de una parte, se relaciona directamente con los orígenes del Estado de Derecho más primigenios (tenemos que recordar que, en la época de la revolución francesa, las personas se denominaban ciudadanos entre ellas por superar el término súbditos y como equivalente de persona que tiene unos derechos inalienables, reconocidos, ahora bien, por la ley) y también por su proyección de futuro (se calcula que en el año 2020, el 70% de la población mundial vivirá en las ciudades, por lo tanto, la seguridad será, principal y fundamentalmente, ciudadana). Por estas razones, el término seguridad ciudadana también lo preferimos al de seguridad pública (aparece en la constitución como competencia exclusiva del Estado 141.1.29 de la Constitución española).

Desde la Constitución de 1978, el nombre de seguridad ciudadana, hubiera podido saltar a las renacidas democracias latinoamericanas de los años ochenta, no obstante, el término seguridad ciudadana no tiene buenos

Un concepto de seguridad ciudadana

Ricard Brotat i Jubert

antecedentes en estos países, puesto que empezó siendo utilizado por las fuerzas armadas del cono sur a finales de los años setenta como un renovado vocablo de similar contenido a la doctrina de seguridad nacional impartida por los EUA desde la tristemente conocida como Escuela de las Américas que tituló a centenares de represores, en busca del enemigo interior (ciudadanos como ellos) de Argentina, Chile, Uruguay y de tantos otros Estados. En estos países, el término preferido es el de seguridad de los habitantes, que estiman omnicompreensivo y no exclusivo (en este sentido, Elías Carranza).

En todo caso, cuestión terminológica aparte, lo que es evidente es que el concepto de orden público ha de rellenarse en función de la realidad en la que ha de operar. Así, podríamos distinguir entre el concepto liberal de orden público del siglo XIX y el concepto social y democrático de orden público que se impone en las democracias occidentales a partir de la finalización de la segunda

Guerra Mundial, al que también podemos denominar seguridad ciudadana. Y siguiendo a Amadeu Recasens, proponemos un esquema de contrarios:

MODELO

Orden público (Código napoleónico). S. XIX hasta 1ª ½ S. XX.

Orden público (Seguridad Ciudadana). 2ª ½ S. XX en adelante

OPUESTO

-

Des – orden.

-

In – seguridad ciudadana.

OBJETIVOS

-

Mantener la autoridad.

-

Perpetuar la norma.

-

Preservar derechos y libertades.

-

Ofrecer

un

servicio

público.

MISIÓN

-

Forzar la obediencia de los ciudadanos a la norma.

-

Proteger la seguridad (objetiva y subjetiva) de los ciudadanos.

-

Mejorar la calidad de vida.

b) Seguridad comunitaria.-

Cuando hablamos de seguridad comunitaria, nos estamos refiriendo a un modelo concreto de seguridad, lo que tiene en cuenta al ciudadano en la formulación y verificación de las políticas de seguridad. Los orígenes del término seguridad comunitaria los tenemos que encontrar en la idea de oposición (desarrollada por los historiadores de la policía inglesa) entre el modelo inglés de policía (o policía comunitaria) y el modelo francés o continental (o policía del príncips). Para el primero, la actividad de la policía sería una consecuencia de las demandas sociales, de forma que habría una clase de self – policing, de la comunidad con un mínimo uso de la fuerza. Por el contrario, la policía continental, estaría mucho más ligada al proceso de construcción de Estado contemporáneo y, por lo tanto, de defensa del mismo ante los procesos involucionistas o revolucionarios que ha padecido.

5

Un concepto de seguridad ciudadana

Ricard Brotat i Jubert

Tradicionalmente (a imagen y semejanza del sistema de droit administratif y del rule of law), se reconocen dos modelos policiales: El modelo, latino (también conocido como modelo francés, continental o napoleónico), fundamentalmente, es el creado a partir de la gendarmería nacional francesa el 1791. Este modelo, de manera esquemática, se caracteriza por su estructura militar, centralizada y extendida por todo el territorio en forma de tela de araña y por su vocación de servicio a el Estado, de suerte que la policía estatal es un 80% del total, en relación con las policías locales, un 20%. Es, también, conceptualmente, una policía represiva del delito y, por lo tanto, reactiva. Es un modelo que se encuentra en franca revisión tanto por las transformaciones sociales que se han producido desde el siglo XIX, como por la estatalización y la burocratización que ha provocado en las policías, hasta el punto de hacerlas inadecuadas para las soluciones que en materia de seguridad pública demanda el Estado actual. Para acabar, hemos de decir que éste ha sido el patrón policial de Francia, España, Italia y Bélgica y, también, obviamente, el de los países colonizados por éstos. El modelo anglosajón, es el creado a imagen de la policía metropolitana de Londres e inspirado en los principios de Sir Robert Peel, formulados en 1829. Se trata, prácticamente del positivo de la viva imagen que, de manera sucinta, hemos hecho del original continental. Es una policía de carácter civil, fundamentalmente, de cariz local, invirtiéndose los porcentajes anteriores, de suerte que la policía local conforma el 80% del total y el estatal el 20%. restante. A diferencia, también, del anterior ejemplo, es una policía al servicio de la comunidad, proactiva y enfocada, básicamente, a la investigación criminal. Se trata, del sistema adoptado en los países anglosajones; así, la Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos o Canadá).

d) Policía al servicio del Estado y policía al servicio de la comunidad.-

La evolución histórica del concepto de policía se justifica en evitar los comportamientos violentos mediante el recurso a la utilización por parte del Estado del monopolio de la violencia legítima (de acuerdo a las palabras de Max Weber) y, paralelamente, el abandono de usos sociales “privados” de justicia (el duelo, la *vendetta* o el **linchamiento**). De hecho, es cierto, que son muchas las teorías que justamente caracterizan el fenómeno policial justamente por el recurso al uso eventual de la coacción legal y de la coerción. Ahora bien, no es menos cierto que, en la actualidad, las actividades policiales traspasan en mucho a la exclusiva represión del delito, imbricándose en conceptos como el de servicio al público y de asistencia a la ciudadanía; así, se habla de la función policial como una función genérica de solución de problemas (*problem solving politing*).

En este punto, pues, hace falta pararse a ver cuál es la finalidad de los dos prototipos policiales. Así, distinguiremos entre una policía al servicio del *princeps* o del Estado y una policía al servicio de los *cives* o de la comunidad. El

Un concepto de seguridad ciudadana

Ricard Brotat i Jubert

modelo de policía continental o al servicio del Estado, la policía tradicionalmente tenía como finalidad la protección y extensión del poder político en manos de las personas o grupos que gobiernan, evitando los comportamientos políticamente desviados; pese a que, paralelamente, a esta finalidad política, coexiste la necesidad de represión del delito. Lo que prima, en este caso, es el mantenimiento del orden público. En el sistema **comunitario** o anglosajón, la policía es un producto de las demandas sociales, de suerte que la sociedad se autorregula (*self-policing*) con un mínimo uso de la fuerza. De acuerdo a esta pauta, la necesidad social de seguridad de personas y bienes justifica, *per se*, la existencia de la policía. De esta manera, los ciudadanos son los primeros interesados en colaborar con la actuación policial, de tal suerte que se evite el recurso a la fuerza. Para concluir, podríamos decir que el modelo de policía comunitaria tiene su última justificación en el mantenimiento de la seguridad pública. Obviamente, de hecho, los topes no son tan claros y diáfanos y, aun, en el modelo **comunitario** históricamente, se registran episodios particularmente violentos de policía al servicio del Estado (p.ej.: en el caso de la policía de Irlanda durante el S. XIX o de Irlanda del Norte durante el S.XX), pero esquemáticamente y, que nos sirva de ejemplo, vale lo que se ha dicho hasta ahora.

3. Antecedentes del concepto de seguridad.

En absoluto es en balde la expresión de un concepto de seguridad, puesto que en función del concepto de seguridad del que nos dotamos, determinaremos la política de seguridad necesaria.

El concepto tradicional de seguridad es el que lo asociaba con la represión del delito y el mantenimiento del orden, se trataba, pues, de un concepto de seguridad situada en el entorno del control de la criminalidad y eminentemente reactiva. A este concepto se adscribe la **definición** que de la policía hace el Código de Brumario del año IV:

La policía está instituida para mantener el orden público, la libertad, la propiedad y la seguridad individual.

La evolución natural, en comparación con la medicina (asimilando el delito con una *enfermedad* del *cuerpo* social), hizo que se sopesara la seguridad de la represión a la prevención, intentando actuar, también, sobre las causas y no solamente sobre los síntomas. A esta concepción preventiva y, por lo tanto, pro – activa, de la seguridad, hace falta atribuir la incorporación de elementos nuevos a estas políticas, de suerte que a las mismas ya no les son extrañas las políticas sociales, de ocupación o, aun, urbanísticas y, de rebote, la incorporación, también, de profesionales de diferentes disciplinas. En este sentido se expresaba la *Grande Encyclopédie* de 1910:

Un concepto de seguridad ciudadana

Ricard Brotat i Jubert

No se conoce sociedad organizada sin que exista un poder de policía que asegure a sus miembros la seguridad interior, reprimiendo y previniendo delitos....

Con la democratización de nuestra sociedad y la consecuente proclamación de la Constitución de 1978, a las tareas policiales de represión y prevención del delito, se les añadió y antepuso el de protección de los derechos y de las libertades de los ciudadanos; en este sentido, el párrafo 1 del art. 104 de la Constitución española:

Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

Formulación moderna pero a la vez tradicional, puesto que sus antecedentes evidentes se encuentran al art. 12 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del ciudadano:

La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano, necesita de una fuerza pública: esta fuerza es, pues, instituida en beneficio de todo el mundo, y no para la utilidad particular de aquellos a quién ha estado confiada.

4. Elementos para una definición de seguridad.

No obstante, más allá de las definiciones programáticas sobre la policía, lo que se cierto es que todas ellas traigan implícito un concepto de seguridad contingente, que hace falta ser conceptualizado en función del tiempo y la sociedad dónde ha de operar.

Para adoptar un concepto de seguridad, hace falta examinar las declaraciones internacionales en la materia en los últimos años. Del examen de las mismas surgirán suficientes elementos para hacer una **definición** de seguridad válida y que presente bastantes elementos de concurrencia por tener una pacífica aceptación.

a) La seguridad: un problema complejo.-

Pese a que son muchas las voces que se alzan en este sentido, muchos responsables en materia de seguridad siguen aplicando ópticas de corto plazo y políticas reactivas. En el proyecto de manual del Congreso de los poderes locales y regionales de Europa, organizado por el Consejo de Europa, los días 29 a 31 de mayo del 2001, en sus puntos 3.b) y 3.c) postula lo que sigue:

Adoptar una aproximación más estratégica y holística, sorteando la sectorización en materia de la lucha contra la inseguridad urbana;

Un concepto de seguridad ciudadana

Ricard Brotat i Jubert

Comprender que la protección del medio urbano es un proceso complejo que exige la contribución de un gran número de actores trabajando en partenariatado.

A su vez, el Manifiesto y las Resoluciones de los temas abordados por las ciudades europeas sobre Prevención y Seguridad en la conferencia de Nápoles los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000, afirma:

*La inseguridad no puede reducirse únicamente a los problemas de criminalidad. La inseguridad es una **problemática compleja**: está atada a los problemas de sanidad, de medio ambiente, de urbanismo, de formación; es el resultado de desigualdades crecientes en el acceso a los recursos; pone en juego conflictos de intereses, sobre todo con respecto a la división y al uso del espacio y de los ritmos de la ciudad (tiempo libre por la noche, deportes, prostitución). La inseguridad es un riesgo urbano al que hace falta darle respuestas civiles.*

Sin embargo, por otra parte, todos los especialistas en seguridad coinciden en este aspecto. Francesco Carrer, por ejemplo, postula:

Se analice como se quiera, la inseguridad (que es hoy en día como un fenómeno específico de las realidades urbanas de todo el mundo) se caracteriza por la complejidad y la variedad de los parámetros que contribuyen a constituir la (...).

Dario Padovan, por su parte, explica que:

(...) una reflexión sociológica de la inseguridad social desarrollada paralelamente a otras directrices de búsqueda más amplias, y que intenta captar la complejidad (...).

Finalmente, quizás vale por todos lo que dice **Amadeu Recasens**:

(...) para el análisis de la seguridad, el concepto de complejidad tiene que ser asumido en toda su integridad (...).

Por lo tanto, ante un problema complejo hace falta descartar soluciones simplistas, del estilo de la tolerancia cero impulsada por el alcalde Guiliani para convertir a Nueva York en una ciudad segura, solución reactiva exclusivamente de cariz policial y penal, no social y proactiva. Si bien es cierto que la inseguridad disminuyó en Nueva York, también lo es que disminuyó en todos los EE.UU y que, por ejemplo, en San Diego, la disminución operó con un sistema de policía comunitaria. Lo que sí aumentó, en Nueva York, fueron las denuncias por brutalidad policial en el marco de una política que tuvo como

Un concepto de seguridad ciudadana

Ricard Brotat i Jubert

consecuencia la estigmatización de la miseria, como tiene estudiado **Loïc Wacquant**.

El problema radica, por otro lado, en que el ciudadano común, razonando con los elementos a su alcance, delante del incremento de la sensación de inseguridad, inequívocamente pide, en primer lugar, más presos y más penas y, en segundo lugar, más policías. Los responsables de las administraciones habrán de hacer todo lo posible para no caer en esta simplificación y poder actuar sobre las causas de la *sensación térmica de seguridad*, como veremos en el punto siguiente.

Si, por el contrario, se opta por una solución del tipo de *tolerancia cero* o de *mano dura*, se estará actuando, solamente, sobre dos vectores del sistema.

En primero lugar, sobre el sistema penal, pero, hemos de saber que se trata de una actuación, en gran parte, estéril, puesto que el sistema penal, de media, únicamente acaba sentenciando a prisión entre un 1% y un 5% de los delitos cometidos.

En segundo lugar, el reclamo de más policía, tampoco es una solución, puesto que no hay una relación directa entre el número de policías y el nivel de seguridad, sencillamente porque cuando se comete un delito es cuando la policía no está presente. Es más, en determinados casos, la *presencia visible de más policía* lo único que hace es aumentar la sensación de inseguridad. Es decir, **no hace falta poner a más gente haciendo lo mismo, sino que lo que hace falta hacer es ver cuál es el número de policías óptimo por número de habitantes (según ONU., unos 266 por cada 100.000 habitantes, en el caso de los países desarrollados) y, a partir de aquí,**

intentar optimizar su tarea, no exclusivamente en la represión del delito, sino en evitarlo y solventar los problemas de la comunidad. Lo que se quiere, es que la policía haga cosas diferentes.

Para concluir este punto, cabe recordar que en el Manifiesto y las resoluciones de los temas abordados por las ciudades europeas sobre prevención y seguridad en la conferencia de Nápoles los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000, se dice:

A menudo se ha recurrido a los servicios policiales, a la justicia penal y al encarcelamiento masivo para reducir la delincuencia, la violencia y la inseguridad. Es inaceptable el incremento registrado en el número de personas encarceladas en Europa desde hace veinte años (por ejemplo: un 43% en Gran Bretaña y un 39% en Francia). Es fundamental respetar tanto los intereses de las víctimas, como los de las colectividades y los infractores.

b) Cariz transversal del problema de la seguridad.-

10

Un concepto de seguridad ciudadana

Ricard Brotat i Jubert

Al hablar de las opciones en materia de seguridad, el Manifiesto y las Resoluciones de los temas abordados por las ciudades europeas sobre Prevención y Seguridad en la conferencia de Nápoles los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000, afirman:

La seguridad colectiva e individual son fundamentales para la vida humana. La criminalidad amenaza la calidad de vida de los habitantes, traumatiza a las víctimas y pone en peligro la voluntad cívica.

La inseguridad, pues, afecta a la esencia misma de la dignidad humana y a la vida en sociedad de suerte que, sin seguridad, no hay ejercicio posible e igualitario de los derechos de las personas. Y, casi literalmente se dice esto en el proyecto de manual del Congreso de los poderes locales y regionales de Europa, organizado por el Consejo de Europa, los días 29 a 31 de mayo de 2001, en su punto 1.a):

Reconocer que no hay libertad sin seguridad y que vivir dentro de un marco de certeza, constituye un derecho fundamental del hombre.

La inseguridad, como problema complejo, no se puede abordar, simplemente, con el recurso chapucero de penas más duras y más policía en la calle.

Entonces, la pregunta de qué hace falta hacer, es la siguiente: cuáles son los elementos que hay que tener en cuenta en el abordaje de la inseguridad?.

Un buen punto de partida es la **definición** de seguridad contenida en la declaración final del “Seminario de reflexión científica sobre el Delito y la Seguridad de los habitantes”, realizada en Costa Rica los días 9 a 13 de octubre de 1995. El punto tercero de esta declaración afirma:

*(...) Un concepto verdaderamente amplio y comprensivo de seguridad de los habitantes tiene que comprender no solamente la tranquilidad de no ser víctima de hechos delictivos sino, también, la de vivir en un Estado constitucional de Derecho y la de participar de los beneficios del desarrollo en materia de salud, educación, vivienda, ocio y todos los ámbitos del **bienestar social**. El concepto es el del **desarrollo humano sostenible**, que tiene la equidad como principio.*

Esta **definición**, pues, se aparta de la tradicional que vincula seguridad con la

ausencia de delito y la amplía a una forma concreta de Estado: el social o del bienestar; puesto que, ¿qué otro tipo de Estado proporciona los bienes públicos *salud, educación, vivienda, ocio y todos los ámbitos del bienestar social*?; ¿de qué tipo de Estado se puede predicar el desarrollo humano sostenible?. Lo miremos por donde lo miremos, solamente hay una respuesta: *Welfare State*.

11

Un concepto de seguridad ciudadana

Ricard Brotat i Jubert

En muy idéntico sentido se expresa el Manifiesto y las Resoluciones de los temas abordados por las ciudades europeas sobre Prevención y Seguridad en la conferencia de Nápoles los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000 en su punto 14. La seguridad es un **bien común esencial** para el **desarrollo sostenible**. Es a la vez signo y condición de **inclusión social, del acceso justo a otros bienes comunes como son la educación, la justicia, la salud y la calidad del medio ambiente**. Promover la seguridad es desarrollar un bien común y no consiste, sobre todo, en hacer de policía o en recurrir al sistema penal.

Analizando las dos definiciones, encontraremos que se hace una opción (muy notable, si tenemos en cuenta que nos encontramos en plena época de globalización, liberalización y desregulación) para relacionar seguridad ciudadana y Estado del Bienestar.

Doctrinalmente, pues, lo que estamos diciendo es que la falta de seguridad en los aspectos sociales, laborales o económicos, implica ineludiblemente una carencia de inseguridad ciudadana o lo que es el mismo: si predicamos la necesidad de la existencia de seguridad ciudadana para el normal desarrollo de las personas en la sociedad, tenemos que proveer a los ciudadanos de los bienes suficientes que los doten de seguridad en todos el ámbitos de su vida. En este mismo sentido se expresa **Loïc Waquant**: ante la retirada del Estado del bienestar, como que al Estado no se le puede pedir hoy seguridad social, en su defecto, se le pide penalización.

La declaración final del “Seminario de reflexión científica sobre el Delito y la Seguridad de los Habitantes”, realizado en Costa Rica los días 9 a 13 de octubre de 1995 se expresa en el sentido siguiente en sus puntos séptimo y octavo:

Se considera necesario promover políticas más efectivas e integrales delante del delito, y no continuar reaccionando solamente “a posteriori” por la vía de los sistemas de justicia penal. Se imponen diagnósticos globales del problema y programas que integren la acción de las diferentes agencias responsables en cada caso.

Las políticas tendrían que comprender una amplia prevención primaria, con acciones en todos los ámbitos del bienestar social, y procurar que los beneficios del desarrollo lleguen a todos los sectores de la población y promuevan la integración, y la no exclusión, de los sectores pobres y marginales, al considerar que a la problemática social la acompañan los fenómenos de la corrupción, el paro, la subocupación (...), violencia, así como pérdida y sustitución de valores.

12

Un concepto de seguridad ciudadana

Ricard Brodat i Jubert

La receta del Consejo de Europa sobre esta cuestión es la expresada en el proyecto de manual del Congreso de los poderes locales y regionales de Europa, organizado por el Consejo de Europa, los días 29 a 31 de mayo de 2001 que, en sus puntos 6.a), 6.b), 6.c) y 6.d), recomienda lo siguiente: (...), *evitar las calles desiertas por la tarde, garantizar dentro de la medida de lo posible en los centros de las ciudades una combinación de funciones para evitar la agrupación de las minorías, de las personas socialmente desfavorecidas y de los delincuentes en un solo sitio; Tomar las medidas para erradicar las actividades criminales dentro de ciertos barrios de la ciudad y evitar la formación de grupos de desfavorecidos, en particular evitar que tengan el sentimiento de que no tienen nada que perder;*

Proveer de instrumentos legales para luchar contra la violencia familiar, contra la cultura de la violencia, contra la discriminación por motivos de raza, religión, origen social y sexo, y hacer apología de la noción de ciudadanía.

Formular y aplicar los programas contra las toxicomanías y el alcoholismo, en partenariat con los servicios sanitarios y sociales; elaborar programas de información destinados a los jóvenes y a las escuelas;

c) El sentimiento subjetivo de seguridad: el gran delito, el delito ordinario y los comportamientos incívicos.-

En el Manifiesto y las Resoluciones de los temas abordados por las ciudades europeas sobre Prevención y Seguridad en la conferencia de Nápoles los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000, también se postula lo siguiente:

La inseguridad no es simplemente el temor al robo o a la agresión. Puede nacer también del peligro provocado por un automóvil, por un entorno nocivo, precario y, sobre todo, por el temor a no disponer del espaldarazo de una ayuda o de un servicio que aporte protección o reparación.

Se vuelve a hacer mención en este párrafo a la superación de la vinculación cerrada entre seguridad y delincuencia, pero por una vía diferente: la del concepto subjetivo de inseguridad. La seguridad engloba, por lo tanto, dos conceptos: de una parte, el objetivo, que estaría representado por el incremento del delito y, por el otro, el subjetivo que vendría determinado por la sensación de incertidumbre, de riesgo o de miedo (si es que aceptamos esta calificación de menos a más) que tiene el ciudadano por el desarrollo de lo que se denomina delincuencia ordinaria (en contraposición a la gran delincuencia del tráfico de drogas, de armas y del blanqueo de dinero) y los actos incívicos,

Un concepto de seguridad ciudadana

Ricard Brodat i Jubert

diversos y no agrupables bajo una sola categoría (que pueden ir desde la realización de pintadas, escabullirse en el transporte público o incumplir normativas sobre ruidos) pero que, no obstante, no entran dentro de la categoría de delitos. Delincuencia ordinaria y actos incívicos (las *incivilités* de los franceses), se producen en el ámbito más próximo al ciudadano y, por lo tanto, afectan más directamente a su sensación térmica de seguridad.

Esta concepción queda reflejada también en las conclusiones de la declaración

final del “Seminario de reflexión científica sobre el Delito y la Seguridad de los Habitantes”, realizada en Costa Rica los días 9 a 13 de octubre de 1995, dónde resulta evidente que una parte de inseguridad viene producida por la realización de delitos, pero no por todos los delitos, solamente por algunos.

Si bien el seminario desembocó en el análisis de la seguridad de los habitantes, en la medida en la que esta es afectada por los delitos contra la propiedad, contra la vida y la integridad personal, esto no significa desconocer la gravedad de otros delitos con frecuencia impunes, como los de corrupción, delincuencia económica internacional y tráfico de armas.

Es precedente de esta **definición** más moderna, la de la Conferencia sobre la Prevención de la Inseguridad Urbana del Consejo de Europa realizada en Barcelona del 17 al 20 de noviembre de 1987, que determinó que:

(...) para las finalidades de esta conferencia, la criminalidad se entiende en el sentido de la pequeña y mediana delincuencia y del vandalismo que conforman la masa de delitos generadores de inseguridad y no al crimen organizado y al terrorismo político.

Recapitulando, pues, la gran delincuencia no afecta, de manera habitual, a la percepción de inseguridad de los ciudadanos, lo que sí afecta a esta percepción es la delincuencia ordinaria. De esta forma, podemos decir que el delito no es la causa exclusiva (aunque sí una de ellas) que afecta a la sensación subjetiva de inseguridad de los ciudadanos: por una parte, los delitos ordinarios (contra la vida, contra la propiedad y contra la libertad sexual); por otra, la de los comportamientos incívicos (ruidos, incumplimiento de horarios, etc.) que no son delito.

Si, por otra parte, recordamos que el Manifiesto y las Resoluciones de los temas abordados por las ciudades europeas sobre Prevención y Seguridad en la conferencia de Nápoles los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000 en su punto 14, definían seguridad como un **bien común esencial** para el **desarrollo sostenible, la inseguridad se podría conceptualizar como el miedo de perder la libertad (en cualquiera de sus manifestaciones), lo cual genera la necesidad de seguridad.**

Un concepto de seguridad ciudadana

Ricard Brotat i Jubert

Finalmente, en las conclusiones del seminario de Costa Rica también aparece mencionada, de manera indirecta esta concepción subjetiva de la seguridad cuando afirma:

Es de gran importancia que los medios de comunicación colectivos encaren la noticia sobre el delito de manera responsable, racional y objetiva, para que los habitantes puedan formarse un adecuado juicio de opinión que contribuya a la apropiada prevención y control que se requiera.

En efecto, la maximización de las noticias sobre aquellos comportamientos que crean sensación de inseguridad sobre los ciudadanos (con independencia de que se trate o no de delitos, como afirma la declaración) trae a una espiral de inseguridad que no se ajusta a la realidad y, por lo tanto, a la búsqueda, por parte de los ciudadanos y de las administraciones impulsadas por éstos, de respuestas desproporcionadas a los problemas.

Concretamente, **Elias Carranza**, nos explica que:

(...) se ha comprobado que situaciones de alarma social infundadas, creadas por una información equivocada sobre el aumento de delitos, cuya tasa era estable.

El caso a que se refiere es el de Costa Rica en 1994, que duplicó de 25 a 50 años la pena máxima de su ordenamiento jurídico Penal, argumentando, el aumento de la delincuencia. Lo irónico del caso, nos dice el autor, es que en el año siguiente, aumentó la tasa de homicidios, lo cual pone de manifiesto, concluye, que las amenazas de una mayor pena no tienen efecto directo sobre la criminalidad.

Comportamientos Humanos

Delictivos

No delictivos

Gran delito

Cívicos

Delito ordinario

Incívicos

Inseguridad

La receta del Consejo de Europa sobre esta cuestión es la expresada en el proyecto de manual del Congreso de los poderes locales y regionales de Europa, organizado por el Consejo de Europa, los días 29 a 31 de mayo del 2001, que en los puntos 5.a), 5.b) y 5.c), recomienda lo siguiente:

15

Un concepto de seguridad ciudadana

Ricard Brotat i Jubert

Tomar las medidas que se imponen para reducir el miedo al crimen, por ejemplo, desarrollar las acciones de proximidad y la asistencia a las víctimas para devolver la confianza a los residentes de un distrito;

Tomar las medidas para incitar a los medios, en especial, la prensa local, a participar en los esfuerzos para mejorar la situación;

Dar publicidad a los programas (...).

d) Problema de alcance fundamentalmente urbano y la participación ciudadana.-

La ciudad se presenta como el marco futuro de la vida mundial. Como ya hemos dicho en un principio, se calcula que sobre el año 2020, el 70% de la población del mundo vivirá en las ciudades. La seguridad, ahora y mucho más en el futuro, se plantea como un problema de carácter fundamentalmente urbano. Los nuevos sistemas de vida han, prácticamente, pulverizado las antiguas relaciones rurales que auxiliaban e, incluso, sustituían, al Estado en su función de control social. Dice **Michel Marcus**:

Bajo el impacto de las relaciones económicas, nuestras ciudades deshacen las antiguas relaciones culturales, étnicas, comunitarias y religiosas y precipitan a los habitantes a relaciones cada vez más difíciles y agresivas (...),

Consciente de esta realidad, ya en el Seminario de reflexión científica sobre el Delito y la Seguridad de los Habitantes, realizado en Costa Rica los días 9 a 13 de octubre de 1995, en el punto 10, afirmó:

Las comunidades y los municipios son los que están más cerca de los problemas y están también, por lo tanto, en la mejor posición para participar activamente en su resolución. Por esto su participación es muy importante,

tanto en el nivel de la prevención primaria y de las formas no penales de justicia, como en acciones posteriores a la intervención de la justicia penal. (...). Es importante proveer de apoyo y de capacitación a los ayuntamientos para desarrollar programas que contribuyan a la reducción de la violencia y a la construcción de comunidades más seguras.

El Consejo de Europa reflexiona sobre este tema, bajo la idea de que *los problemas locales exigen soluciones locales*, en el proyecto de manual del Congreso de los poderes locales y regionales de Europa, y dice algo parecido: *Por su proximidad, las administraciones municipales aparecen, a los ojos del público, como las instancias más accesibles y las mejores informadas sobre las sensaciones de crisis reales o potenciales.*

Un concepto de seguridad ciudadana

Ricard Brotat i Jubert

Las comunidades locales podan igualmente jugar un rol eficaz de conciliación y de prevención, tendiendo así a evitar agravar las tensiones, y ahorrar el recurso a la policía o a la justicia.

Pero, desde el punto de vista de la sociedad: **qué tiene derecho a esperar la comunidad del Ayuntamiento?**

Lo que resulta evidente es que, como dice **Irene Vilarodona** *el servicio público es útil y necesario cuando resuelve los problemas del usuario y es justamente esta **utilidad** la que espera el ciudadano del Ayuntamiento.* **Toni Puig** se expresa en parecidos términos, al decir que: *La base de un servicio de calidad, que los ciudadanos usan y valoran, es la idea d'utilidad.*

¿Cómo puede articularse esta utilidad? Con carácter general, **D. Shan** y **M. Arnberg** afirman que, *el eje general de las reformas de la gestión del sector público aplicadas por los países miembros de la OCDE en la medida en que se trata de mejorar la receptividad de las instituciones pertenecientes al sector público (...) se fundamenta en la opinión de que las instituciones públicas existen, sobre todo, para proporcionar un producto o un servicio al cliente.*

Desde 1987, la OCDE, impulsa la idea de que la Administración está al servicio del público y que, por lo tanto, tiene que ser receptiva al ciudadano. Esta receptividad es concreta, sobre todo en una idea general:

Participación: El ciudadano no puede limitarse a ser un sencillo espectador, ha de adoptar un rol más activo en el marco de una Administración Pública más referencial (y no intervencionista) y más proactiva (y no reactiva). No es sólo la OCDE la única organización que defiende focalizar la actividad de la administración hacia el ciudadano. Un ejemplo bien reciente es el **documento de trabajo para la elaboración de un libro blanco del gobierno británico sobre las administraciones locales modernas**, que dice en su preámbulo que es necesario un *replanteamiento radical de las funciones tradicionales de los ayuntamientos (...) queremos que dirijan su atención hacia afuera y sean sensibles a las necesidades e intereses de los ciudadanos.*

Es decir, si, de una parte, los Ayuntamientos son una pieza fundamental en la seguridad ciudadana (atendido el carácter fundamentalmente urbano del fenómeno de la seguridad) y, por otra parte, son los ciudadanos (la comunidad) los que, mediante la participación ciudadana, tienen que definir qué servicio

quieren y con qué características, resulta evidente que, para formular una política de seguridad municipal se tiene que hacer contando con los ciudadanos.

17

Un concepto de seguridad ciudadana

Ricard Brotat i Jubert

En definitiva, la idea que se defiende, es que **mediante la existencia de un foro asesor de seguridad municipal, Ayuntamiento y la comunidad definan y valoren las características de la política general de la seguridad (una agenda local de seguridad o contrato de seguridad) y verifiquen su aplicación.** La sensación de seguridad es, como se ha dicho, subjetiva, si los ciudadanos pueden meter baza en el marco de una institución amparada por el ayuntamiento y éste trabaja sobre las causas de esta inseguridad explicitadas por las personas, habremos dado un gran paso para disminuir la inseguridad ciudadana.

Estos foros se han de implementar a un nivel de distrito o, mejor, de barrio, de manera que el concepto de seguridad sea el más próximo posible al ciudadano, para acercar al máximo, también, la idea de que se trabaja por una ciudad más segura.

En síntesis, se trata de aplicar la metodología del trabajo en red a la seguridad, bajo la idea de que la inseguridad no es un problema que solamente pertenece a los sector público; al contrario, el sector privado (Asociaciones de vecinos, las ONG, empresarios y otros) han de involucrarse al garantizar la seguridad.

Esta cooperación entre ente público y privado en materia de seguridad tiene que concretarse en tres niveles, según **Kris Bonner**:

1) **Nivel ejecutivo:** Los ciudadanos están dispuestos, la mayoría de veces, a colaborar al emprender pequeñas acciones para disminuir la sensación de inseguridad (horarios de cierre; supresión de ruidos; mejora de puntos de iluminación; etc.). La inseguridad desaparecerá a los ojos de los ciudadanos tan pronto como ellos mismos empiecen a resolver sus propios problemas.

2) **Nivel consultivo:** Son los ciudadanos los que saben mejor el vínculo que existe entre su calidad de vida y la inseguridad. Es un enfoque de abajo hacia arriba. Los problemas de las barriadas, se tienen que resolver a nivel de barrio.

3) **Foro asesor de seguridad ciudadana:** Como ya se ha dicho, es la piedra angular del sistema. En el consejo se formulan las políticas de seguridad y se verifica su aplicación. Nada diferente afirma el proyecto de manual del Congreso de los poderes locales y regionales de Europa, organizado por el Consejo de Europa, los días 29 a 31 de mayo de 2001 que, en los puntos 14.a), 14.c) y 5.d), recomienda lo siguiente:

Reforzar la participación ciudadana (...).

Recoger regularmente los punto de vista de la población local (...).

Realizar una política de comunicación activa (...).

18

Un concepto de seguridad ciudadana

Ricard Brotat i Jubert

Por una parte, la finalidad de todas estas declaraciones va encaminada hacia una **policía comunitaria al servicio del ciudadano** (como la administración), garantizando sus derechos y libertades, orientada a la resolución de conflictos (y no exclusivamente a la represión del delito), generadora de seguridad como bien público. Por otra parte, la política de seguridad que se postula es una **política que hace falta construir con la comunidad, no sobre la comunidad** (la cual sería autoritaria), ni **para** la comunidad (que acaba con la policía en una esquina y con la sociedad en la otra), como muy bien dice **Martín Gras**.

Desde el punto de vista policial, se insiste en esta idea a lo largo del reciente Código Europeo de ética de la policía. Encontramos afirmaciones que se refieren a las necesidades de colaboración con la comunidad, la sociedad o el ciudadano, por ejemplo, en sus puntos:

12. La policía se tiene que organizar de manera que se gane el respeto del ciudadano como profesión encargada de hacer cumplir la ley y como proveedora de servicios públicos. (...).

18. La organización de la policía tiene que fomentar las buenas relaciones entre la policía y el ciudadano y, si conviene, favorecer la cooperación con otros organismos, comunidades locales, organizaciones no gubernamentales y otras entidades representativas de los ciudadanos, que incluyan los grupos étnicos minoritarios.

Finalmente, este cuerpo legal expresa, en referencia a la policía, una razón que ya hemos adelantado, y con respecto a las políticas de seguridad, en este punto del escrito, el imprescindible control de la policía por parte de los ciudadanos:

59. La policía tiene que responder delante del Estado, los ciudadanos y sus representantes. Tiene que estar sujeta a un control externo de eficiencia.

5. Conclusiones.

A) Que la seguridad es un problema complejo, al que no se le pueden dar respuestas únicamente policiales.

B) Que, consecuentemente, la seguridad es un fenómeno transversal, puesto que en su generación (o en la carencia de la misma) pueden intervenir diferentes políticas públicas de diferentes disciplinas y administraciones.

C) Que, para el ciudadano, la inseguridad es, fundamentalmente, una cuestión de percepción subjetiva (lo que se denomina *sensación*

Un concepto de seguridad ciudadana

Ricard Brotat i Jubert

***térmica de seguridad*). Y, que esta percepción depende en poca medida del gran delito, que por contra, afecta a la sensación de seguridad el delito ordinario y los actos incívicos (p. ej.: los ruidos, la falta de horarios de los establecimientos públicos, etc.), que son los que el ciudadano vive más de cerca .**

D) Que, finalmente, si el concepto de seguridad depende de la percepción subjetiva del vecino, lo que hace falta hacer es ver cuáles son las causas de esta inseguridad con el fin de actuar sobre ellas. La definición, conjuntamente con los ciudadanos, de una agenda de seguridad local, a través de un foro asesor de seguridad

ciudadana, y la posterior medición de los resultados, es una herramienta potente, en la línea de la moderna gestión pública, respecto de la cual, las políticas de seguridad, por lo general, y la policía, en particular, no tienen que ser una excepción a su aplicación.

Barcelona, mayo de 2002 .

BIBLIOGRAFÍA:

Baratta, Alesandro. *El concepte actual de seguretat a Europa*. Revista Catalana de Seguretat Pública, nº 8. Barcelona, 2001.

Brotat, Ricard. *De la burocràcia als resultats*. Entorn. Calvià (Mallorca). 1999.

Brotat, Ricard. *Per un ajuntament receptiu: un enfocament estructural*. Papers de Formació. Diputació de Barcelona, Barcelona, 2000.

Brotat, Ricard. *Projecte de Servei Integrat d'atenció al públic per a l'Ajuntament de Calvià*. Ajuntament. Calvià (Mallorca). 1999.

Buitenhuis, Albert. *Cap a la diversitat: assumpcions, línies d'aproximació i efectes*. Revista Catalana de Seguretat Pública, nº 1. Barcelona, 1997.

Carrer, Francesco. *Seguretat i espai urbà*. Revista Catalana de Seguretat Pública, nº 9. Barcelona, 2001.

Curbet, Jaume. *La Era del Risc*. Seguretat Sostenible, nº 1. 2001.

Chinchilla, Laura. *La Seguridad Comunitaria: proyecto alternativo a la seguridad y participación ciudadana*. Revista Diálogo Centroamericano, nº 37. San José de Costa Rica. 1999.

Diego García, Joan. *Presente y Futuro de la policía*. Barcelona. Artículo inédito y sin fecha.

Diferents autors. *El modelo policial y sus retos de futuro*. Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis autonòmics. Escola de policia de Catalunya, Barcelona, 2000.

Un concepto de seguridad ciudadana

Ricard Brotat i Jubert

Diferents autors. Programa Sistema Penal y Derechos Humanos de ILANUD y Comisión Europea. *Delito y Seguridad de los Habitantes*. Siglo XXI, México, D.F., 1997.

Dominguez, Josep Lluís i Virgili, Xavier. *La seguretat i la policia, entre modernitat i posmodernitat (...)*. Revista Catalana de Seguretat Pública, nº 6-7. Barcelona, 2001.

Gil Márquez, Tomás. *Modelo policial y forma de Estado en España*. Atelier, Barcelona, 1999.

Gras, Martín. *Curso de Seguridad Pública Comunitaria*. Universidad Nacional Tres de Febrero, Buenos Aires, 2002.

Guillén, Francesc. *La utilitat de les legislacions dures com a estratègia de seguretat ciutadana*. Revista Catalana de Seguretat Pública, nº 6-7. Barcelona, 2001.

Loubet del Bayle, Jean-Louis. *La policía*. Acento, Madrid, 1998.

Padovan, Dario. *Indicadors de Seguretat en el medi urbà*. Revista Catalana de Seguretat Pública, nº 8. Barcelona, 2001.

Recasens, Amadeu. *Algunes reflexions sobre la seguretat: respostes*

complexes per a societats complexes. Revista Catalana de Seguretat Pública, nº 8. Barcelona, 2001.

Recasens, Amadeu. *Elements emergents d'inseguretat ciutadana*. Revista Catalana de Seguretat Pública, nº 6-7. Barcelona, 2001.

Van den Berge, Herman. *Les polítiques de seguretat als Països Baixos*. Revista Catalana de Seguretat Pública, nº 6-7. Barcelona, 2001.

Wacquant, Loïc. *Las cárceles de la miseria*. Manantial, Buenos Aires, 2000.

Ward, Richard. *De les "finestres trencades" a la "tolerància zero"*. Revista Catalana de Seguretat Pública, nº 6-7. Barcelona, 2001.

Otros textos:

Consejo de Europa. *Codi Europeu d'ètica de la policia*. Rec (2001) 10.

Consejo de Europa. *Manuel sur les pouvoirs locaux et la prévention de la criminalité urbaine*. Strasbourg, 2001.

Manifiesto de las ciudades Seguridad y Democracia. *Manifiesto y Resoluciones de la conferencia europea de ciudades en Prevención y Seguridad*. Nápoles, 2000.

Reunión de expertos sobre delincuencia en Europa. *Conclusiones de las Jornadas de...*, Valencia, 2002.

Seminario de Reflexión científica sobre el Delito y la Seguridad de los Habitantes. *Declaración Final*. San José de Costa Rica. 1995.