

La ciudad: el hábitat de la (in)seguridad*

Jaume Curbet

1. La delincuencia urbana.
 - 1.1. Las pautas delictivas. 1.2. Las causas del crecimiento de la delincuencia urbana. 1.2.1. Causas sociales. 1.2.2. Causas institucionales. 1.2.3. Entorno.
 2. La inseguridad ciudadana.
 - 2.1. Delincuencia e inseguridad: el hecho y la sensación. 2.2. Inseguridad objetiva e inseguridad subjetiva. 2.3. Población y sentimiento de inseguridad. 2.4. El proceso de la inseguridad ciudadana. 2.4.1. Delincuencia patrimonial reiterada e inseguridad ciudadana. 2.5. El blindaje urbano.
 3. La dimensión glocal de la seguridad.
 4. La incapacidad preventiva del Estado.
 5. Seguridad privada *versus* seguridad pública.
 - 5.1. La expansión de la seguridad privada.
 6. Populismo punitivo *versus* gobernanza de la seguridad.
- Bibliografía.

*“Las ciudades, como los sueños,
están construidas de deseos y de temores.”*
Italo Calvino

*“Paradójicamente, las ciudades, construidas inicialmente
para proporcionar seguridad a todos sus habitantes,
son actualmente asociadas con más frecuencia con
el peligro que con la seguridad.”*
Zygmunt Bauman

* Traducción de Jaume Curbet del original “La ciutat, hàbitat de la inseguretad”, en AA.VV., *Habitatge, cohesió social i sostenibilitat, Informe 2005 de l’Observatori del Risc*, Institut d’Estudis de la Seguretat, 2005, p. 23-48.

1. La delincuencia urbana

La seguridad y la ciudad están inextricablemente vinculadas desde el inicio de la historia urbana. Cuando especulamos sobre los motivos por los que la gente ha tendido siempre a organizarse en redes espaciales, una primera respuesta tiene que ver con las ventajas que, para algunas de las funciones urbanas, conlleva esta forma de organización. Entre estas funciones ha destacado, en muchos períodos de la historia, la de defensa, la cual se ha convertido en prioritaria. Irónicamente, pocos siglos después, la violencia y el crimen han llegado a ser dos de los términos más comúnmente asociados a la ciudad.

Por supuesto, las estadísticas sobre la tasa de delincuencia varían notablemente de una ciudad a otra, y el nivel de seguridad (o la percepción que de ella tiene la gente) también varía entre los diferentes barrios de una misma ciudad. Algunas de las ciudades más grandes del mundo (recordemos que dos tercios de las megaciudades se encuentran en países del Tercer Mundo), ven cómo aumentan en espiral sus tasas de delincuencia. Asimismo, los crímenes y el miedo al asesinato también aumentan en determinados sectores de las ciudades de los países ricos, en particular en sus áreas más empobrecidas del interior o de la periferia.

De esta manera, la seguridad se ha convertido en uno de los elementos cruciales en la toma de decisiones sobre emplazamientos de nuevos conjuntos residenciales en estas ciudades, y aún más si se tiene en cuenta la seguridad, más allá de su utilidad personal, como garantía de las inversiones realizadas en bienes inmuebles. No hace falta darle muchas vueltas para concluir que, la seguridad, viene jugando un papel de primer orden en la formación del moderno espacio urbano, así como de su carácter socialmente segregado.

Una vez constituida como espacio de seguridad, recientemente la ciudad se ha transformado en un aparente espacio de riesgos. Todo parece indicar que estamos entrando en una nueva fase de urbanización en la que muchos ciudadanos han aceptado la conveniencia de garantizarse, individualmente, la propia seguridad. Y, en cualquier caso, el crecimiento de la delincuencia urbana en muchas de las grandes ciudades del mundo durante los últimos veinte años se ha convertido en un problema importante (Figura 1.1).

UN-Habitat, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, constata que, en los centros urbanos de más de 100.000 habitantes de los países del Norte, la delincuencia, en particular la pequeña delin-

cuencia, ha venido creciendo a un ritmo de entre el 3 y el 5% anual durante los años setenta a noventa. A partir de los noventa, la tasa de delincuencia urbana ha empezado a estabilizarse, con la excepción de la delincuencia de los jóvenes (12-25 años) y en particular la de los menores (12-18 años). Esta delincuencia se ha convertido, progresivamente, en más violenta y la edad de ingreso en la actividad delictiva ha disminuido de los 15 hasta los 12 años.

En los países del Sur, a partir de los años ochenta, la delincuencia ha crecido y continúa haciéndolo actualmente, en tanto que la violencia de los jóvenes lo hace de manera exponencial. Fenómenos como los de los *niños de la calle*, el abandono escolar, el analfabetismo, la exclusión social masiva, el impacto de las guerras civiles y el comercio ilegal de armas ligeras han venido a incrementar este proceso.

Figura 1.1

La seguridad en las ciudades del mundo

Un estudio, realizado en 2003 (los datos básicos del informe fueron recopilados entre septiembre y noviembre de 2002), por la consultora británica Mercer Human Resource Consulting, puntuó 215 ciudades del mundo sobre una base 100 = Nueva York (los niveles de seguridad son evaluados por Mercer en función de la delincuencia, el cumplimiento de la ley y la estabilidad interna), con el propósito de orientar a los gobiernos y a las grandes empresas sobre las ciudades en las que pretenden asentarse. Éstos fueron los resultados más destacados:

- Cinco de las seis ciudades con un mejor nivel de seguridad personal se encuentran en Europa: Luxemburgo (133.5 puntos, por delante de Singapur), Helsinki, Zurich, Ginebra y Berna (126.5 puntos). A continuación, en el séptimo lugar, figuran nueve ciudades japonesas, todas ellas con una puntuación de 122. Al final de la tabla se encuentra Bangui, capital de la República Centroafricana, con 21.5 puntos, seguida por la capital de Costa de Marfil, Abidjan (25.5 puntos, puesto 214), Pointe Noire y Brazzaville (Congo) empatan con la capital de Angola, Luanda, 26.5 puntos, en el puesto 211.
- Más de 100 de las ciudades evaluadas pertenecen a Europa occidental, donde por seguridad personal Viena ocupa el puesto 16 (120 puntos), seguida por Estocolmo (119.5 puntos), Copenhague, Dublín y Oslo (comparten el puesto 18º con 115 puntos). Milán, Atenas y Roma ocupan los puestos 83, 93 y 99 (93.5, 91 y 86.5 puntos). Londres, en el puesto 64, tiene la misma calificación que Nueva York (100 puntos).
- En Europa oriental, las ciudades más seguras a nivel personal son las capitales de Eslovaquia y Eslovenia, Bratislava y Liubliana, empatadas con 104.5 puntos en el puesto 56. Les siguen, empatadas en el puesto 79 (98 puntos) las capitales de la República Checa y de Lituania, Praga y Vilna. Moscú es la ciudad peor calificada en este grupo, con 48.5 puntos (puesto 184), debido, sobre todo, a los efectos de la inestabilidad económica.
- Las ciudades de Canadá son las más seguras de América del Norte, debido al estricto cumplimiento de la ley y a las bajas tasas de delincuencia: Calgary, Montreal, Ottawa, Toronto y Vancouver empatan en el puesto 25 con 113.5 puntos.

- En los Estados Unidos, las ciudades más seguras son Honolulu, Houston y San Francisco (puesto 40, 106.5 puntos), seguidas por Chicago, Nueva York y Seattle (100 puntos, puesto 64), y la más insegura es Washington (puesto 85, 107 puntos).
- La ciudad más segura de Sudamérica es Santiago de Chile (93.5 puntos, puesto 83), Caracas recibe 40 puntos, San Salvador 39, y las ciudades más inseguras son Bogotá (posteriormente ha mejorado sensiblemente) y Medellín, que ocupan los puestos 207 y 208 (31 y 30 puntos).

Este aumento de la delincuencia se despliega en un contexto que viene dado, por una parte, por el crecimiento del tráfico y el abuso de drogas y, por la otra, por su coexistencia con el crimen organizado global, el cual contribuye a inestabilizar regímenes políticos y a incrementar los efectos sociales de las crisis económicas, entre las cuales destaca la incorporación de los jóvenes a las actividades delictivas, como mano de obra barata.

En Europa occidental los delitos menores y las conductas antisociales han crecido rápidamente, en tanto que la incidencia de los delitos graves ha sido relativamente controlada. Por su parte, en los países en desarrollo y en Europa oriental están aumentando tanto los delitos menores como los crímenes violentos. Incluso en Asia, donde hubo una disminución de los delitos en general (1975-1990), se ha producido un crecimiento considerable de los delitos contra la propiedad, de la delincuencia organizada y del tráfico de drogas en las ciudades con más de 100.000 habitantes (Cuadro 1.1).

Cuadro 1.1

Porcentaje de la población víctima de la delincuencia en zonas urbanas con más de 100.000 habitantes (en un período de cinco años)

	Delitos relacionados con vehículos	Robo con fractura	Otros robos	Delitos contra las personas	Total
Europa occidental	34	16	27	15	60
América del Norte	43	24	25	20	65
América del Sur	25	20	33	31	68
Europa oriental	27	18	28	11	56
Asia	12	13	25	11	44
África	24	38	42	33	76

Fuente: Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI), 1995, *Criminal Victimization of the Developing World*, con datos de UNICRI y del Estudio Internacional sobre Víctimas del Delito (1988-1994) del Ministerio de Justicia de los Países Bajos, basado en una muestra de 74.000 personas de 39 países (reproducida de Franz Vanderschueren).

Así como a finales de los ochenta y principios de los noventa la tasa de homicidios (homicidios al año por cada 100.000 habitantes) de América Latina era de 16,7 (OPS, Naciones Unidas. World Health Statistics, 1991), a finales de los años noventa ya era de 27,5 (OMS en el “Word Report on violence and Health”, 1997), una cifra tres veces superior a la media mundial (8,8 por 100.000 personas) y veintisiete veces superior a la de la Unión Europea. Y, según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), esta tasa ya superaría, actualmente, los 30 homicidios por cada 100.000 habitantes al año. Medida por los homicidios, en América Latina la violencia se habría duplicado en los últimos quince años. Considerando la totalidad de los delitos, según una encuesta del Latinobarómetro, en la mayoría de los países más del 30% de los ciudadanos ha sido víctima de algún delito. A su vez, el coste total de la violencia en la región se sitúa entre el 5% y el 25% del PIB y los costes que los ciudadanos han asumido a fin de costear su seguridad individual a través de la vigilancia privada se sitúan entre el 8% y el 25% del PIB (BID, 2003).

En cualquier caso, no cabe duda que los escenarios preferentes de la violencia y la delincuencia son predominantemente, aunque no exclusivamente, urbanos. Así, podemos comprobar que las grandes ciudades de América Latina superan las tasas de violencia del respectivo país, con la excepción de Bogotá, donde la tasa es tres veces inferior a la de Colombia. Con tasas superiores a los 100 homicidios por cada 100.000 habitantes, en América Latina, encontramos las ciudades de Recife en Brasil, Medellín en Colombia y Ciudad de Guatemala.

1.1. Las pautas delictivas

Las pautas delictivas, como indica Vanderschueren, están cambiando. Por una parte, los delincuentes son cada vez más jóvenes, debido, en parte, a la proliferación de *niños de la calle* y de bandas. Por otra parte, los crímenes violentos, como los asesinatos, son cada vez más comunes.

Según el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI), la mayoría de los delitos cometidos en las ciudades son delitos contra la propiedad (robos, hurtos, agresión corporal, robos de vehículos) y representan por lo menos la mitad de los delitos cometidos en las ciudades de todo el mundo.

Los crímenes violentos representan, de media, entre el 25% y el 30% del total de los delitos de las ciudades de los países en desarrollo. Este

aumento también se debe al tráfico de drogas, que ha llegado a niveles sin precedentes y monopoliza la atención de una gran parte de la fuerza policial. A nivel de los barrios, el tráfico de drogas al por menor se ha convertido en una actividad relativamente rentable.

También debe tenerse en cuenta la violencia en el hogar y la violencia contra las mujeres y los niños. Esta modalidad de violencia genera odio y actitudes violentas en los niños, reduce su capacidad para integrarse en la vida escolar y social y es una de las causas del fenómeno de los *niños de la calle*. A su vez, la violencia contra la mujer perpetúa su subordinación y constituye una de las causas del aumento de hogares con tan sólo un progenitor en las familias pobres de las zonas urbanas.

Este incremento de la delincuencia en general ha provocado una sensación de inseguridad que ha venido a modificar la disposición espacial de muchas ciudades como, por ejemplo, la total separación geográfica y social de los ricos y los pobres en América Latina, la construcción de guetos como las “villas cerradas” de Manila o las zonas de tugurios en África (como luego veremos con más detalle). Estas divisiones exacerbaban las desigualdades, estigmatizan algunos barrios pobres y ponen a las zonas de tugurios y de asentamientos no oficiales en un virtual “estado de guerra”.

1.2. Las causas del crecimiento de la delincuencia urbana

Las causas de la delincuencia son múltiples. Las investigaciones han mostrado que no existe una causa única sino una serie de causas interrelacionadas. En realidad, estas causas se pueden agrupar, tal como lo hace *UN-Habitat*, en tres categorías principales: las sociales, las institucionales y las que tienen que ver con el entorno urbano y físico.

1.2.1. Causas sociales

Las situaciones de exclusión social debidas al paro o a la marginación prolongada, al abandono escolar o al analfabetismo y a las modificaciones estructurales de la familia, son factores que con frecuencia se encuentran entre las causas sociales de la delincuencia. Pero ninguno de estos factores constituye por sí mismo una explicación satisfactoria.

Cuando se habla de los déficits de la familia como factor causal de comportamientos antisociales se alude a la primera fuente de socialización y no se explica por la denominada “ausencia de autoridad paterna”, que

sería una explicación simplificadora. Se alude, más bien, al proceso de evolución de la familia en las últimas décadas y a las dificultades de adaptación a esta transformación.

En efecto, el modelo único de familia se ha ido diversificando en la última mitad de siglo, pasando de la unidad económica patriarcal a un núcleo (la pareja) basado en una relación emocional, separando con frecuencia sexualidad y reproducción. De aquí proceden la multiplicidad de formas de relaciones “familiares”: matrimonio clásico, familia monoparental, familia sin vínculo jurídico, familia de padres divorciados o separados, pareja homosexual. Por otra parte, los núcleos familiares deben enfrentarse a diversos escenarios que se hallan condicionados por el mercado de trabajo, los cambios sociales acelerados y las exigencias de educación de los hijos. Y muchas familias o parejas de educadores no están preparadas para hacer frente a estos cambios.

De esta manera, la violencia intrafamiliar se convierte, también, en una causa de la violencia de la calle.

La violencia no es tanto un fenómeno espontáneo como el producto de una sociedad caracterizada por la desigualdad y la exclusión, así como por la falta de control institucional o social. Con todo, la marginalidad y pobreza urbanas no conducen indefectiblemente a la violencia, aunque sí pueden contribuir a ello en algunas circunstancias. La pobreza extrema de barrios que no disponen de los servicios más básicos sin duda fomenta la violencia. En una sociedad que fomenta el consumo y la competencia en lugar del intercambio y la solidaridad, los jóvenes que no tienen esperanzas de encontrar empleo o de tener éxito buscan la forma de sobrevivir y de sentirse reconocidos, al menos por sus iguales. Ello acostumbra a conducir a la formación de bandas y a la violencia.

El cambio en los controles sociales de vecindad, en particular la ruptura del vínculo social en los barrios, constituye también un factor causal. La falta de control social (excepto en aquellos casos en los que se ha conservado una cultura o por tradición los vecinos mantienen vínculos sólidos entre ellos), y, por consiguiente, el “anonimato” de las ciudades, prácticamente eliminó todo tipo de intervención de la comunidad. El aumento de la delincuencia exacerbó esta fragmentación y ha fracturado la estructura social de las ciudades. Se entiende, por tanto, que para prevenir el delito se requiera, como condición previa y necesaria, recrear un clima de diálogo y tolerancia en el seno de la comunidad.

1.2.2. Causas institucionales

Entre las causas institucionales, la principal es la inadecuación del sistema de justicia penal (policía, justicia y cárceles) a la delincuencia urbana y a su crecimiento. Efectivamente, a partir de los años sesenta, las policías del mundo han privilegiado la lucha contra la gran criminalidad (homicidio, grandes robos) y el orden público, adoptando tecnologías y estrategias orientadas a dichos objetivos. En muchos países, por ejemplo, se abandonó la patrulla a pie o en bicicleta en los barrios, sustituyéndola por el patrullaje motorizado sin un objetivo preciso. Al privilegiar la lucha contra la gran criminalidad se ha provocado el alejamiento de la policía de los ciudadanos y la pérdida de confianza de la población. También, por esta misma razón, en muchas ciudades de África y América Latina se recurre a la “justicia de la calle” como forma colectiva de defensa contra los delitos menores, justicia aceptada por la mayoría de la población.

Por lo que se refiere a la justicia, ésta no se encuentra capacitada para hacer frente al aumento del conjunto de pequeños delitos que entorpece la calidad de vida y genera la percepción de inseguridad. La justicia es lenta, inadaptada a la resolución de conflictos urbanos, sobrecargada y arcaica en su manera de trabajar; sus procedimientos y el lenguaje que le es propio resultan inaccesibles para la mayoría. Frecuentemente es considerada, por la policía y la opinión pública, como demasiado tolerante. Los casos que resuelve la justicia son muy pocos y representan en general menos del 10% de los delitos urbanos (gran y pequeña delincuencia sumada).

Por otra parte, las sanciones que impone la justicia son poco adecuadas a la pequeña delincuencia, porque las cárceles y las multas no constituyen instrumentos de rehabilitación y no pertenecen a la justicia reparadora. Asimismo, la ineficiencia de la justicia y la impunidad de delitos como la legalización de activos, el crimen organizado, la corrupción o la violación de derechos humanos, constituyen factores que incentivan los comportamientos delictivos y la extensión de una cultura de la impunidad.

Las cárceles, considerando las raras excepciones de establecimientos modernos y experimentales (como es el caso de la Unidad de Tratamiento del Centro Penitenciario de Villabona, Asturias), constituyen una escuela en materia de perfeccionamiento técnico y de construcción de redes para los delincuentes. Además, la circulación de drogas en las cárceles y la promiscuidad agravan la delincuencia.

1.2.3. Entorno

Entre las causas relativas al entorno se encuentran la urbanización incontrolada, la carencia de servicios urbanos básicos, la ausencia del concepto de seguridad en las políticas urbanas, la expansión masiva de espacios semi-públicos (centros comerciales, estaciones, etcétera), o la existencia de barrios que se encuentran bajo el control de pequeñas mafias locales.

Finalmente, la libertad de poseer armas o el tráfico de armas ligeras, que aparece como consecuencia de guerras civiles o de conflictos en países limítrofes, aumentan los niveles y la gravedad de la delincuencia.

2. La inseguridad ciudadana

En realidad, la inseguridad asociada a la delincuencia emerge como problema social y político significativo a mediados de la década de los setenta. A partir de entonces no ha dejado de ser una de las cuestiones sociales más preocupantes; hasta el punto que la seguridad de las personas y de sus bienes, tal como indica Robert, se ha elevado al nivel de aquellos problemas sociales de los que se discute sin saber muy bien cómo resolverlos, de manera que su exacerbación se constituye en un capital político para quien sabe como manipularla.

A pesar de todo, la prisa por prescribir antes de diagnosticar ha dificultado gravemente que surgieran los medios necesarios para su análisis sistemático. De manera que el debate público se ha visto saturado por un estrépito de prescripciones normativas contradictorias sin que nadie se preocupara de concederle un espacio suficiente al análisis.

2.1. Delincuencia e inseguridad: el hecho y la sensación

Conviene insistir, pues, a pesar del riesgo de incurrir en obviedad, en que nos hallamos ante dos fenómenos de naturaleza y características bien distintas –la *delincuencia* y la *inseguridad ciudadana*–, por más que su interrelación pueda resultar social y políticamente determinante. Para decirlo en pocas palabras:

a) la delincuencia es un *hecho* (aunque socialmente construido) que constituye un factor de *inseguridad objetiva*, en tanto que

b) la inseguridad ciudadana es una *sensación* (por más justificada que pueda aparecer) que añade una dimensión de *inseguridad subjetiva* (aunque, paradójicamente, no menos real en la vivencia de quienes la experimentan).

En el ámbito de la inseguridad ciudadana asociada a la pequeña y mediana delincuencia, esta distinción resulta relevante, por una parte, para disponer de diagnósticos precisos de la evolución de ambos y, por otra, para poder escoger estrategias adecuadas a cada situación:

a) *políticas de prevención*, para hacer frente a la delincuencia;
b) *políticas de seguridad* para reducir la sensación de inseguridad; o
c) *políticas integradas de prevención y seguridad*, como ha sido el caso dominante en los años noventa en muchos países europeos.

También conviene mantener presente esta distinción a fin de reducir las ocasiones propicias a la manipulación del fenómeno social de la inseguridad ciudadana, ya sea con propósitos políticos o bien económicos.

A pesar de todo, durante los años noventa, algunos países como Inglaterra, los Países Bajos y Francia, que durante el decenio anterior habían tenido un papel importante en la elaboración de las *políticas de prevención*, continuaron influyendo en el desarrollo de *políticas de prevención y de seguridad* –inspiradas en el comunitarismo norteamericano– en diversos países europeos. Este modelo dominante –que se caracterizaba por una política pública que privilegiaba la prevención de la victimización mediante medidas técnicas y situacionales– no pudo, sin embargo, contener el aumento de la pequeña y mediana delincuencia ni disminuir la inseguridad ciudadana. Frecuentemente incitados por partidos de extrema derecha, los gobiernos de algunos países europeos (Austria, Bélgica, Italia) desplegaron, desde finales de los noventa, unas políticas aún más *securitarias*.

2.2. Inseguridad objetiva e inseguridad subjetiva

En un primer momento se intentó reducir el fenómeno de la inseguridad ciudadana al resultado de un complot de los medios de comunicación o de un poder empeñado en esconder los verdaderos problemas del momento y sus propios fracasos. A pesar de todo, los resultados de las primeras investigaciones empíricas no vinieron a confirmar, precisamente, esta tesis.

En los últimos años se ha intentado incriminar el peso de la delincuencia en el desarrollo de la inseguridad, sobre todo a través de la acusación de las *incivildades*. El objetivo inicial de esta empresa era apuntar esta combinación, en ciertos barrios, de pequeños actos de vandalismo y negligencias en la gestión. A pesar de ello, especialmente en los EE.UU., el interés ha terminado centrándose tan sólo en el vandalismo sin castigo,

olvidándose así de la gestión negligente de las políticas de seguridad. Robert insiste, por consiguiente, en que resulta indispensable retomar la intuición inicial, la cual tiene en cuenta tanto el vandalismo como la negligencia gestora.

El sentimiento de inseguridad a causa de la delincuencia incluye dos dimensiones:

a) por una parte, los encuestados manifiestan estar preocupados por un problema social;

b) por la otra, se sienten amenazados, ya sea personalmente o bien a través de personas próximas, y tienen miedo.

La amenaza de agresión desempeña el papel más importante en esta anticipación del riesgo que se corre y que constituye la afirmación de *miedo* a la delincuencia. Aunque esta apreciación se mide por el rasero de la vulnerabilidad que caracteriza a aquél que se considera frágil, ya sea por la edad, por el sexo o bien por la situación.

Esta primera vertiente de la inseguridad se entiende sin mayor dificultad. Bien al contrario, la *preocupación* que se puede manifestar ante el delito depende de un esquema explicativo más complejo. Y es que el hecho de anunciar públicamente esta preocupación por la *inseguridad* forma parte de una estructura ideológica muy estable, que incluye también la adhesión al mantenimiento o el restablecimiento de la *pena de muerte*, así como el sentimiento de un exceso de *inmigrantes*: inquietud por el orden, o por lo menos preocupación por el desorden, reivindicación punitiva, xenofobia, o, como mínimo, miedo a perder la identidad colectiva.

2.3. Población y sentimiento de inseguridad

Que la inseguridad se tiñe de un afán punitivo no tiene nada de sorprendente ni constituye un fenómeno particularmente nuevo, ya que con toda probabilidad está reflejando la impresión de impotencia que la acompaña. Así, la inseguridad prospera más entre quienes no disponen ni de los recursos (debido a una falta de calificación o bien a una rigidez extrema) ni del tiempo (demasiado mayores) necesarios para hacer frente al nuevo reparto del poder económico y social con alguna posibilidad de éxito. También son, preferentemente, los que todavía no han perdido su empleo pero temen perderlo pronto. Los más inseguros no son, por lo tanto, necesariamente los más directa o inmediatamente amenazados, sino los que son más sensibles al debilitamiento del modelo de sociedad y a la

incertidumbre que afecta a su proceso de reproducción y, en definitiva, a su persistencia.

El desarrollo de los sentimientos de seguridad o bien de inseguridad en una persona respondería pues, básicamente, a su posición social. En el estadio actual del proceso de globalización, según Hebberecht, la población se divide en una parte competitiva (un 40% aproximadamente), una parte amenazada por la marginación (un 30% aproximadamente) y una parte marginada (un 30%):

a) El sector de población que mantiene una posición competitiva en la economía global tiene la posibilidad de desplegar nuevas formas de relacionarse socialmente, se siente muy identificada con la nueva cultura global; en el plano ideológico está muy influida por la moral neoliberal y se siente políticamente integrada. Esta parte competitiva experimenta, como regla general y en diferentes planos, sentimientos de seguridad y raramente sentimientos de inseguridad. Asimismo, esta parte de la población puede obtener protección, tanto ante los efectos negativos de la globalización como ante los delitos que éstos generan, adquiriéndola en el mercado privado de seguridad. Debido a ello, percibe los delitos como riesgos que pueden controlarse.

b) Otra parte de la población (un 30% aproximadamente) se encuentra en una posición amenazada por la marginación económica y también por la social, cultural, política e ideológica. Ésta experimenta, en diferentes planos, sentimientos de inseguridad y afronta los efectos negativos de la globalización con una creciente sensación de vulnerabilidad ante diversos tipos de delitos. Sus sentimientos de inseguridad relativos a su posición económica, social y política vienen configurados por estos diferentes tipos de delincuencia. Esta parte de la población se siente abandonada por el Estado y, en concreto, por la policía y la justicia, los cuales ya no le pueden garantizar la seguridad ante la delincuencia.

c) Finalmente, la tercera parte de la población se encuentra marginada y excluida en los planos económico, social, cultural y político. Es este tercer sector el que recibe el mayor impacto de los efectos negativos de la globalización. Además, una parte de esta población resulta aún más marginada por la intervención de la policía y de la justicia penal.

Cuando la inseguridad viene acompañada, tal como acostumbra a suceder, de crispación en torno a la identificación por la nacionalidad –que se traduce en resentimiento contra invasores considerados como inasimilables– puede confundirse, más o menos explícitamente, al ladrón o al car-

terista, a los que no hay forma de encontrar, con el extranjero, bien visible, por su parte. De tal forma que, en la ciudad moderna, dice Agra, cada uno es extranjero en el seno de su propia sociedad. De esta forma, delincuente e inmigrante pueden confundirse en una figura absolutamente exterior a *nosotros*, de manera que no *merecen* sino la exclusión.

2.4. El proceso de la inseguridad ciudadana

La ciudad europea pionera en el desarrollo de estrategias locales integradas de prevención de la delincuencia y la inseguridad ciudadana, Barcelona, dispone desde el año 1983 de una encuesta anual dedicada a medir la evolución, por una parte, de la delincuencia y, por la otra, del sentimiento de inseguridad de los ciudadanos. Una respetable secuencia temporal de más de veinte años viene a ilustrar dos hechos significativos y, a su vez, perfectamente complementarios:

a) Se constata que existe una *inseguridad objetiva* que expresa una relación razonable entre el *miedo* que experimenta el ciudadano y su nivel de exposición cierta a una o varias formas concretas de agresión delictiva (*vulnerabilidad*).

b) Se detecta una *inseguridad subjetiva* que se expresa como un *miedo difuso* a la delincuencia que no necesariamente se corresponde con la vulnerabilidad específica del ciudadano que la experimenta.

Esta doble, aunque indisociable, constatación ha constituido, sin embargo, la piedra de toque de una incesante e irresuelta discusión, en toda Europa, en torno al fenómeno de la inseguridad ciudadana:

a) Desde posiciones políticas conservadoras se prefiere enfatizar las relaciones de *causa* (aumento de la delincuencia) - *efecto* (consiguiente inseguridad) que, en determinadas circunstancias, vinculan ambos fenómenos. Esta óptica se expresa en la síntesis que Skogan hizo del célebre artículo de Wilson y Kelling sobre las *ventanas rotas*: "cuando se deja acumular en un barrio los signos de desorden social (alcoholismo, bandas, violencia en la calle, tráfico de droga) y los de desorden físico (vandalismo, abandono de los edificios, acumulación de residuos), se laminan los mecanismos de control informal, el sentimiento de inseguridad y la delincuencia aumentan, el mercado de la vivienda se desestabiliza y todas las familias que disponen de los medios para hacerlo intentan ir a vivir a otro lugar a fin de escapar a la estigmatización de una zona que se hunde en una espiral de desorden."

b) Desde la izquierda se insiste en la dimensión subjetiva de la inseguridad ciudadana y, por consiguiente, en su carácter de fenómeno cons-truido socialmente, no exento de manipulación interesada a través de los medios de comunicación [a pesar de que, como puntualiza Lagrange, “los medios de comunicación alimentan una preocupación que no han creado, unos puntos de cristalización sobre violencias emblemáticas, y su inci-dencia en el miedo sólo es perceptible en caso de consonancia entre la vivencia del lector o del espectador y el mensaje mediático”] e inductor del desarrollo vertiginoso de la industria privada de la seguridad.

2.4.1. Delincuencia patrimonial reiterada e inseguridad ciudadana

Si pretendemos comprender el fenómeno social de la inseguridad ciuda-dana, pues, no podemos dejar de considerar un fenómeno más antiguo: la explosión de las depredaciones –los robos o hurtos, generalmente fur-tivos, sin confrontación entre autor y víctima– y la falta de interés sufi-ciente por parte de las autoridades públicas hacia ellos.

Para que la inseguridad haya podido cristalizarse sobre la delincuencia, o bien reflejarse en ella, ha sido necesaria una mala gestión anterior de la seguridad que haya preparado el terreno. O, en otras palabras, si una cier-ta forma de vulnerabilidad social constituye el terreno propicio para que pueda prosperar la inseguridad, su cristalización presupone un trata-miento inadecuado de los problemas de seguridad.

Delincuencia leve reiterada (hurtos y robos), criminalidad grave indivi-dual (delitos sexuales y violentos) y criminalidad grave colectiva (terroris-mo y otras actividades de organizaciones criminales) son, ciertamente, fuentes objetivas de inseguridad ciudadana. Cabe, pues, remarcar que la delincuencia patrimonial leve no provoca, *per se*, una sensación social de inseguridad. Ésta tan sólo aparece –y de una forma especialmente inten-sa– ante la repetición cotidiana de estas conductas delictivas.

Se comprende, de esta forma, que la conversión del fenómeno de la inseguridad ciudadana en problema político de primer orden –efecto que en algunos países se observa en la década de los setenta y en otros duran-te los ochenta–, requiere la concurrencia de dos circunstancias cruciales y a las cuales, como remarca Robert, no se les ha venido prestando la debida atención:

a) Se trata, en primer lugar, del aumento significativo de las depreda-ciones de bienes que acompañan, como si se tratara de su reverso, a la expansión de la sociedad individualizada de consumo.

Este tipo de delincuencia se asemeja a una disputa de gran amplitud y larga duración en torno a los bienes de consumo semidurables, una disputa entre quienes tienen acceso a ellos, con mayor o menor facilidad, y quienes se ven más o menos radicalmente privados. Y no se trata de una cuestión trivial, en una sociedad en la que dichos bienes proporcionan un estatus.

Quizás sea este el motivo por el cual esta modalidad de delincuencia tiene más que ver con la inseguridad que cualquier otra forma de victimización.

b) Pero, al mismo tiempo, debe considerarse la incapacidad de la policía –y, por extensión, del conjunto del sistema de justicia penal– para impedir la reiteración, y de esta manera la cronificación, de la delincuencia predatoria.

En este sentido, la profesionalización, el desarrollo tecnológico (sobre todo la motorización) y el peso creciente de las reivindicaciones corporativistas tuvieron una consecuencia no buscada: el alejamiento de las policías de las tareas de seguridad ciudadana, de la presencia en el espacio público, que al ser constante resultaba disuasiva.

Una encuesta realizada en Francia (IHESI, 1999) reveló que la policía resolvía menos del 15% de los robos y menos del 10% de las violaciones. El 80% de los casos se archivaban, en gran medida, debido a la falta de identificación de los autores. Desanimadas, maltratadas en las comisarías, numerosas víctimas no denunciaban y cuando lo hacían, en muchos casos, era a petición de las compañías aseguradoras.

Figura 2.4.1

El proceso de producción de la inseguridad ciudadana



Solamente así puede contemplarse (Figura 2.4.1) la secuencia completa, y ordenada debidamente –dado que en este caso sí que el orden de los factores altera el producto–, del proceso de producción del “problema de la inseguridad ciudadana”:

- a) Se inicia con la extensión de las *depredaciones*;
- b) se agrava sustancialmente debido a la *negligencia policial* ante la pequeña y mediana delincuencia;
- c) la cual promueve una cultura de la *impunidad*;
- d) y la consiguiente sensación de *vulnerabilidad* de amplios sectores sociales ya no sólo a las depredaciones sino también a las agresiones personales;
- e) dando lugar así a la aparición de un *miedo* difuso aunque generalizado al delito;
- f) que, a su vez, fomenta la *privatización* de la seguridad.

2.5. El blindaje urbano

Una de las consecuencias más relevantes para la vida urbana de la expansión de la inseguridad asociada a la delincuencia, se materializa en el ámbito de la propia configuración espacial de la ciudad: más de 30 millones de norteamericanos, o sea el 12% de la población, ya viven en una de las 150.000 comunidades residenciales cerradas que existen en los EE.UU. En la actualidad, uno de los procesos más destacados que experimentan nuestras ciudades consiste en la consolidación de sectores urbanos diferenciados y aislados que se caracterizan por ejercer funciones predominantes o exclusivas y excluyentes.

Como respuesta al miedo surge y se desarrolla un proceso de “blindaje” urbano que empieza en urbanizaciones habitadas por clases sociales altas y que progresivamente se hace extensivo al conjunto de la (no)ciudad, que ve evolucionar sociológica y tipológicamente muchos de sus fragmentos desgajados hasta convertirse en urbanizaciones-fortaleza en las que sus habitantes se aíslan y tratan de protegerse de los “otros” tanto como de sus propias fobias, imaginarias o reales, rodeándose de “infranqueables” muros y vallas y mediante sofisticados medios telemáticos y costosos servicios de seguridad privada.

De esta forma se va generalizando la creación de urbanizaciones blindadas, ocupadas por clases altas y medias, y de suburbios y tugurios sometidos a una ley privada. El afán desmedido por crear espacios blin-

dados en los que poder seguir manteniendo el modelo de vida insolidario de unos pocos genera espacios urbanos “prisioneros”, “protegidos”, como expresión de la sociedad del riesgo y del miedo en la que parecemos cada vez más condenados a vivir. Este blindaje urbano no sólo se circunscribe a las áreas residenciales sino que se va apoderando impunemente de diferentes áreas de la ciudad de teórico uso comunitario, en un proceso de “apropiación” excluyente de los espacios colectivos.

Las comunidades cerradas (*gated communities*) se han constituido, de acuerdo con la descripción que de ellas hace Sonia Roitman, como un tipo habitual de barrio en muchas ciudades de todo el mundo. Se cierran áreas residenciales en las cuales el espacio público se ha privatizado, limitando su libre acceso. Incluye casas unifamiliares, y algunas instalaciones deportivas o de reunión (“casa club”) de propiedad común, igualmente privada. Disponen de altos niveles de infraestructuras y de calidad de los servicios. Y también tienen notables dispositivos de seguridad como muros, vallas, puertas, barreras, alarmas, guardias y cámaras de vídeo. Han sido concebidas desde el principio como espacios cerrados, y diseñados con el objetivo de garantizar la seguridad de los residentes, evitando el libre acceso de transeúntes.

La legislación permite y consolida su carácter privado y cerrado, distinguiéndolos de otros espacios en la ciudad. Sus residentes deben atenerse a un código que regula su comportamiento social y los parámetros de la edificación. Por lo que se refiere a su gobierno interno, las comunidades cerradas acostumbran a estar dirigidas por una asociación de residentes que lleva la administración de la urbanización y establece y hace cumplir unas reglas propias. Son espacios que aparecen como ámbitos homogéneos en contraste con la heterogeneidad que caracteriza la ciudad abierta. La mayor parte de sus residentes son familias adineradas. La legislación y la normativa, además del precio del suelo y de la vivienda, vienen a garantizar esta homogeneidad.

3. La dimensión glocal de la seguridad

El Estado-nación no solamente ve cuestionado su monopolio de la seguridad pública desde la esfera supraestatal, por parte del crimen organizado global, sino también desde la infraestatal, debido a la expansión, particularmente en el transcurso del último cuarto del siglo pasado, del fenómeno de inseguridad ciudadana asociada a la delincuencia.

La globalización supone, como dice Recasens, por lo que respecta al espacio propio del Estado-nación, una redefinición de los espacios, que tienden a transformarse en subnacionales y/o supranacionales. “Simplificando –sostienen Borja y Castells–, podría decirse que los estados nacionales son demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema, y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad, perdiendo por tanto legitimidad tanto como instituciones representativas como organizaciones eficientes”. Se trata del fenómeno que explica que ambos ámbitos –local y global– no sólo no se excluyan, sino que se complementen. Algunos autores, para indicar claramente esta relación, utilizan el término “glocal”.

Esta redefinición de espacios plantea graves problemas en el ámbito de la seguridad, concepto que se halla, desde sus orígenes modernos, vinculada a la forma del Estado-nación y a través de ella, a la idea de soberanía. De manera que:

a) La aparición de espacios *macro-securitarios* de tipo supra-estatal, como el espacio policial europeo, han hecho de las seguridades nacionales una cuestión multilateral. En el ámbito global, aparecen políticas claramente represivas vinculadas a grandes temas securitarios: terrorismo, drogas, libre circulación y extranjería, crimen organizado, violencias, etcétera.

b) Simultáneamente, el reclamo de una mayor atención a las necesidades de una seguridad vinculada a los ciudadanos y a sus demandas básicas ha despertado un creciente interés hacia los aspectos *micro-securitarios*, en un espacio local que reclama las competencias asistenciales, de solución de problemas, de mediación, etcétera, pero a su vez se consagra también como el espacio de las inseguridades asociadas a la pequeña delincuencia, del riesgo y de los temores de los ciudadanos.

Las respuestas a esta dualidad, prosigue Recasens, se plasman en los planteamientos “blandos” con la *policía comunitaria* o de proximidad o bien en los “duros” y traumáticos de *tolerancia cero*:

a) Los primeros pretenden incrementar la seguridad a partir de la aproximación de la policía a los ciudadanos, el uso de técnicas de patrulla urbana en diálogo permanente con los ciudadanos (de quienes obtiene información al mismo tiempo que les genera sensación de seguridad) y la apuesta por la prevención/proactividad.

b) Los segundos se basan en la presión férrea aplicada a ciertos espacios ciudadanos, la dureza de las sanciones, una cierta permisividad de la

rudeza policial y un “eficacismo” a toda prueba, basado en principios de represión/reactividad.

Se va definiendo así, también en el terreno de la seguridad pública, un ámbito “glocal” que evidencia la indisociable complementariedad de los espacios global y local. En cuanto se profundiza en fenómenos de ámbito local, como pueda serlo un problema de tráfico de drogas o de prostitución, o de robos en domicilios, aparece tras él, con una extraordinaria frecuencia, una dimensión global ligada a grupos organizados transnacionales de narcotráfico, trata de seres humanos u otros tipos de redes criminales. De esta manera, los problemas pasan frecuentemente de una dimensión estrictamente local a la global y viceversa, dejando al Estado un papel secundario de mero intermediario y gestor.

4. La incapacidad preventiva del Estado

Actualmente, la llamada globalización económica –predominantemente financiera y de inspiración neoliberal– ha venido a reducir drásticamente la capacidad del Estado-nación no sólo para adecuar mínimamente el curso de la economía a los intereses sociales –tal como había venido siendo, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, el rasgo distintivo de los estados sociales y de derecho–, sino también para ejercer con solvencia el atributo común a todo Estado: el monopolio de la violencia.

Este doble impacto en la línea de flotación de la soberanía estatal habría de suponer, ante todo, la supresión del efecto preventivo básico ejercido por las políticas sociales, desarrolladas en el marco del Estado de bienestar, con el propósito de contener el riesgo de exclusión económica y social que amenazaba a amplias capas de la población.

Se desarmaba, de esta forma, el instrumento primordial para cerrar, aunque fuera parcialmente, las puertas de acceso a la delincuencia predatoria asociada al desarrollo masivo de la sociedad de consumo de bienes semidurables. Es decir, se privaba al Estado de la capacidad de intervenir, de una forma eficaz, sobre las causas sociales de este fenómeno delictivo.

Es ante este nuevo escenario que, especialmente en la década de los ochenta, se producen los esfuerzos más significativos –entre los que destaca el protagonizado por la ciudad de Barcelona– a fin de desplegar *políticas de prevención social* de la delincuencia que, de alguna forma, consiguieran atenuar los efectos perversos –expresados, en este caso, en el cre-

cimiento tanto de los índices de victimización como del fenómeno social de la inseguridad ciudadana– de un crecimiento económico socialmente irresponsable.

La incapacidad del Estado para restringir, en sus fuentes, la expansión tanto de la *delincuencia de la impotencia* (pequeña y mediana delincuencia) como de la *delincuencia de la prepotencia* (criminalidad financiera, criminalidad organizada), se ve agravada por la negligencia mostrada por las policías estatales a la hora de impedir la cronificación de las manifestaciones socialmente más perjudiciales, en la esfera *global*, del terrorismo, el tráfico de drogas, armas y personas y, más recientemente, del cibercrimen; y, en la esfera *local*, de la delincuencia predativa y las agresiones.

Situación, ésta, que viene a poner de manifiesto la dificultad intrínseca que experimentan las viejas policías estatales para, por una parte, enfrentarse con éxito a los nuevos fenómenos criminales transfronterizos y, por la otra, compatibilizar la *protección del Estado*, es decir el mantenimiento del orden, con la *protección de los ciudadanos*, o sea la atención eficaz de las crecientes demandas sociales de seguridad.

Puede decirse, por tanto, que los estados-nación se ven sometidos, en el último cuarto de siglo, a una creciente tensión *glocalizadora* que, por elevación, alimenta la transferencia progresiva de competencias estatales en materia de justicia y seguridad en el ámbito supraestatal (el caso de la Unión Europea puede resultar paradigmático), y, hacia abajo, impulsa la descentralización en el ámbito local de las políticas de seguridad ciudadana (*contratos locales de prevención y de seguridad*).

5. Seguridad privada versus seguridad pública

No es ésta, sin embargo, la única tensión centrífuga que debe soportar el monopolio estatal de la violencia. Al tiempo que el proceso *glocalizador* desgarrar el núcleo de las competencias propias del Estado-nación en materia de seguridad, otra fuerza no menos poderosa, la *privatización*, viene a transformar el propio contenido del bien público de la seguridad.

La incapacidad estatal para garantizar, de forma efectiva, la seguridad de los ciudadanos, así como la consiguiente pérdida de legitimidad, han supuesto, de hecho cuando no de derecho, la devolución gradual de una parte nada despreciable de la referida responsabilidad –antaoño indiscutiblemente colectiva– a los individuos; es decir, se espera que cada cual sea capaz de defender su persona y sus bienes.

Sólo así se explica el crecimiento espectacular que viene experimentando, particularmente en los últimos veinte años, la industria y el comercio de la seguridad entendidos en su sentido más amplio; pero también, en otro orden de cosas, los esfuerzos estatales no solamente para acercar la justicia y la policía a la comunidad (*policía de proximidad*) sino para lograr la implicación de los ciudadanos en las políticas públicas de seguridad (*comisiones de seguridad urbana*).

La oferta pública de seguridad –particularmente la policial– retrocede por diversas razones:

a) Restricciones presupuestarias, especialmente influyentes en la medida en que los recursos tecnológicos y el entrenamiento necesarios para la policía pública resultan más y más costosas. Por ejemplo, en España el gasto público en seguridad disminuyó del 0,62% del PBI en 1997 al 0,52% en 2002.

b) Transferencia a la actividad privada de funciones que no son consideradas parte de este “core”. Por ejemplo, hay bancos centrales que delegan el transporte de fondos a empresas privadas, se terciariza el control del tráfico o la gestión de cárceles, etcétera.

Y todo indica que este cambio en la demanda social de seguridad persistirá y se profundizará en los próximos años.

5.1. La expansión de la seguridad privada

El mercado mundial de la seguridad privada alcanzó, en el año 2002, un valor de 86.000 millones de dólares, con una tasa de crecimiento anual media del 7 al 8% (Cuadro 5.1.1):

Cuadro 5.1.1

Seguridad privada. Valores de mercado y tasas de crecimiento

Región	Mercado (MM dólares)	Crecimiento (%)
Norteamérica	42.000	7-9
Europa	28.000	6-8
Japón	5.000	7-9
Latinoamérica	4.000	9-11
Resto del mundo	7.000	10-11
TOTAL	86.000	7-8

Fuente: Edgardo Frigo, *Hacia un modelo latinoamericano de seguridad privada: los nuevos desafíos en la región* (I Congreso Latinoamericano de Seguridad, Bogotá, septiembre 2003).

Del total del mercado mundial de la seguridad privada, estimado en 86.000 millones de dólares, 70.000 millones se reparten entre Norteamérica y Europa, repartidos entre los sectores de la vigilancia, alarmas, transporte de fondos y pequeñas alarmas (Cuadro 5.1.2):

Cuadro 5.1.2

Seguridad privada. Distribución por sectores de los mercados desarrollados

Sector	Norteamérica (MM \$US)	Europa (MM \$US)	Total (MM \$US)
Vigilancia	22.000	12.000	34.000
Alarmas	14.000	11.000	25.000
Transporte de fondos	2.000	3.000	5.000
Pequeñas alarmas	4.000	2.000	6.000
TOTAL	42.000	28.000	70.000

Fuente: Edgardo Frigo, *Hacia un modelo latinoamericano de seguridad privada: los nuevos desafíos en la región* (I Congreso Latinoamericano de Seguridad, Bogotá, septiembre 2003).

La Revisión Panorámica de la Industria de la Seguridad Privada en Europa, realizada en 2004, reveló que, en los estados miembros de la Unión Europea, el sector de la seguridad privada había experimentado un crecimiento considerable en los últimos tres decenios, tanto en términos del número de compañías como en el número de personal de seguridad privada.

Hasta tal punto que, en la actualidad, la mano de obra de seguridad privada iguala prácticamente la mano de obra de la policía pública en la mayoría de los estados miembros de la UE, y en algunos incluso supera a la policía pública. Respecto a la población puede afirmarse que el sector de la seguridad privada presenta ya una tasa de 1/500.

En España, las empresas privadas de seguridad emplean ya a más de 88.000 personas, 25.000 de las cuales vigilan edificios públicos o de empresas del Estado, con una facturación anual que, en 2004, superó los 2.800 millones de euros. Hasta el punto de que el sector de la seguridad privada está adquiriendo una dimensión comparable al Cuerpo Nacional de Policía o al de la Guardia Civil: más de 75.000 vigilantes, 7.900 escoltas, 1.500 especialistas en sistemas, 4.500 vigilantes de explosivos.

Si bien los mayores mercados son Norteamérica y la Unión Europea, los que registran un crecimiento más rápido son Latinoamérica, Asia y los paí-

ses del este de Europa, donde se han formado enormes mercados para la seguridad privada.

La seguridad privada está asumiendo ámbitos que, hasta hace poco, parecían exclusivos de la órbita pública, o que no cubría nadie directamente. Por ejemplo, hace unos años era impensable que empresas privadas asumieran la seguridad de presidios. Pero ya en varios lugares de Norteamérica y de Latinoamérica existen experiencias de cárceles gestionadas por el sector privado. También existen brigadas contra incendio, dispositivos de seguridad ambiental o seguridad aeroportuaria, etcétera, gestionadas por empresas privadas de seguridad.

Con todo, lejos de complementar la seguridad pública, la expansión espectacular de la seguridad privada no ha significado un descenso ni de la delincuencia ni del sentimiento de inseguridad ciudadana y, bien al contrario, sí que ha contribuido a agrandar la fractura social entre unos sectores particularmente protegidos y otros que resultan cada vez más vulnerables a la violencia urbana.

¿A qué se debe, pues, el éxito de la seguridad privada? Se trata de un conjunto complejo de procesos, entre otros:

a) La violencia y la inseguridad ocupan el primer lugar en la preocupación ciudadana en casi todos los países.

b) Existe una delincuencia más sofisticada que, en muchos casos, incluye vínculos complejos con mafias locales y regionales, narcotráfico y terrorismo.

c) La inseguridad global se hace visible en la inseguridad ciudadana a la cual se le ofrece seguridad privada, lo cual supone, de hecho, la imposición social del “sálvese quien pueda”.

d) La ocupación de los espacios públicos por el tráfico de automóviles; en éstos ya no se puede estar, tan sólo circular.

e) La aparición de espacios privados de uso público (centros comerciales, estadios, etcétera).

f) La retirada de la policía de la vigilancia de los espacios públicos (excepto circulación), para centrarse en sus prioridades (terrorismo, drogas, inmigración, etcétera).

g) La eliminación de los controladores de espacios públicos (revisores en el transporte público, controladores en estaciones de ferrocarril, porteros en edificios de viviendas, serenos, etcétera).

h) La propagación de una cultura de la impunidad debida al abandono de las víctimas de la “pequeña delincuencia” por parte de la policía.

6. Populismo punitivo versus gobernanza de la seguridad

Sometidas como lo están a las poderosas fuerzas centrifugadoras de la *globalización* y la *privatización*, las políticas de seguridad parecen debatirse, en este inicio de milenio, entre una tendencia hacia un “populismo punitivo” –que vincula la seguridad a la intensificación de la represión penal de aquellas formas de delincuencia a las que se atribuye la responsabilidad de la inseguridad ciudadana (*tolerancia cero*)– y la búsqueda de nuevas formas de “gobernanza de la seguridad” –que faciliten un punto de equilibrio entre las respuestas a las causas de los comportamientos marginales y aquellas que sitúan a las víctimas en el centro de la acción pública (Figura 6.1).

Figura 6.1

Dos modelos de política de prevención y seguridad

Exclusión social.	Inclusión social.
Seguridad para los fuertes contra el riesgo procedente de los débiles y los excluidos.	Seguridad de todos los derechos de todas las personas.
Política tecnocrática, dirigida a la conservación del estatus social.	Política democrática, dirigida al <i>empowerment</i> (delegación de poder) de los débiles y excluidos.
Política centralista, autoritaria.	Política local, participativa.
La demanda de seguridad se reduce a la demanda de penas y de seguridad contra la delincuencia.	Deconstrucción de la demanda de penas en la opinión pública y reconstrucción de la demanda de seguridad como demanda de seguridad de todos los derechos.
Toda la política de seguridad es política criminal.	La política criminal es un elemento subsidiario en el interior de una política integral de seguridad de todos los derechos.
Política privada de seguridad. La seguridad es un negocio. Los ciudadanos se convierten en policías (<i>neighbourhood watch</i>).	Política pública de seguridad. La seguridad es un servicio público. Los policías se convierten en ciudadanos (policía comunitaria).
Aceptación de la desigualdad y autolimitación del uso de los espacios públicos por parte de la víctima potencial.	Afirmación de la igualdad y uso ilimitado de los espacios públicos por parte de todos.
Seguridad a través de la reducción de los derechos fundamentales (eficiencia penal, derecho a la seguridad).	Seguridad en el marco de la Constitución y de los derechos fundamentales (derecho penal mínimo, seguridad de los derechos).
Seguridad como política de la “fortaleza europea”.	Seguridad como política de una “Europa abierta”, dirigida al desarrollo humano en el mundo.

Fuente: Baratta, A. (2001, junio). “El concepto actual de seguridad en Europa”. *Revista Catalana de Seguridad Pública*, 8, 17-30.

En el actual contexto socioeconómico, caracterizado por los flujos migratorios globales, parece ponerse de relieve que las estructuras convencionales son insuficientes para combatir la delincuencia patrimonial reiterada procedente de los sectores más marginales de la sociedad. Por ello, se pretende que la pena criminal ejerce un papel fundamental en la “lucha” contra este problema que perturba gravemente la convivencia, atemorizando a amplios grupos sociales. En particular, la cárcel vuelve a ser el instrumento básico de defensa social que debe emplearse en “legítima defensa” para evitar que los incorregibles sigan perturbando nuestra vida cotidiana.

Ciertamente, tal como concluyen Silva y otros, medidas como la agilización de los juicios, un mayor incremento de la presencia policial en la calle, o la articulación de mecanismos de seguimiento y asistencia a los delincuentes habituales y a sus familias, son demasiado caras y con escasa rentabilidad política a corto plazo. Es cierto, asimismo, que amplios sectores de la población no parece que quieran que se les eduque su sensibilidad político-criminal, sino que reclaman respuestas claras y contundentes que les apacigüen su agresividad y calmen sus temores. Y es cierto, finalmente, que los medios de comunicación reflejan lo que muchos ciudadanos sienten: miedo a salir a la calle. Pero, en cualquier caso, conviene examinar si es tan cierto que de todo ello se deriva necesariamente la exigencia de una adopción urgente de medidas para la “lucha contra la inseguridad en las calles” y, más aún, que estas medidas tengan que pasar, precisamente, por el incremento de la represión.

Aunque, en el primer caso (*tolerancia cero*), parece tratarse esencialmente de una reacción más simbólica que eficaz y, en el segundo (*gobernanza de la seguridad*), de un intento por recuperar la legitimidad perdida, lo cierto es que en ambos casos lo que está en juego es la reconfiguración de un Estado fuerte. La cuestión es, sin embargo, si lo que se demanda es un poder estatal para imponer autoritariamente el orden dictado por el neoliberalismo global o bien un poder estatal capaz de promover democráticamente una seguridad basada en la justicia social.

Bibliografía

AGRA, Cândido da. “Ciencia, ética y arte de vivir. Elementos para un sistema de pensamiento crítico sobre el saber y las políticas de la droga”, en AGRA, Cândido *et al.* (eds.) (2001), *La seguridad en la sociedad del riesgo. Un debate abierto*. Barcelona: Atelier (p. 201-225).

ALVAZZI DEL FRATE, Anna (2003, enero). "Victimación criminal en Latino América". *Revista Española de Investigación Criminológica REIC*, NI-01-03.

ANTILLANO, Andrés (2002). "Las nuevas políticas de seguridad: El caso de Barcelona". *Revista Catalana de Seguridad Pública*, 10, 73-98.

Ajuntament de Barcelona (1986). *Municipi i seguretat: Estratègies per a una política de seguridad urbana (Informe Socías)*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

BARATTA, Alessandro (2001, junio). "El concepto actual de seguridad en Europa". *Revista Catalana de Seguridad Pública RCSP*, 8, 17-30.

BAUMAN, Zygmunt (2001). "Libertad y seguridad: La historia inacabada de una unión tempestuosa". En Zygmunt Bauman, *La sociedad individualizada* (pp. 53-70). Madrid: Cátedra.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel (1998). *Local y global: La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.

BOU, Marc (2004). *El sistema de justicia en América Latina: entre las reformas y la inercia institucional*. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.

CALVANI, Sandro (2000). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.sandrocalvani.com/speech/Conv.%20Palermo.pdf>.

CASTELLS, Manuel (1998). "La conexión perversa: La economía criminal global". En Manuel Castells, *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Volumen III: Fin de milenio* (p. 199-243). Madrid: Alianza Editorial.

2ª Conferencia Internacional Ciudades Seguras para Mujeres y Niñas (2004). *Declaración de Bogotá. Ciudades seguras para mujeres y niñas*.

CORSI, Jorge; PEYRÚ, Graciela M. (2003). *Violencias sociales*. Barcelona: Ariel.

CURBET, Jaume (2004). "La producción de inseguridad en la sociedad global". En Binetti, C. y Carrillo, F. (ed.), *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina* (p. 221-238). Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Europea.

DEL CAZ, Rosario; RODRÍGUEZ, Mario; SARAIVA, Manuel (2004). *El derecho a la seguridad: Informe de Valladolid 2004*. Valladolid: Universidad de Valladolid. Escuela de Arquitectura.

DAMMERT, Lucía (2004). *Seguridad ciudadana: Experiencias y desafíos*. Valparaíso: Municipalidad de Valparaíso.

Grupo de Trabajo sobre la policía y los derechos humanos (2001). *La policía en una sociedad democrática*. Bruselas: Consejo de Europa.

HEBBERECHT, Patrick. "Sociedad de riesgos y política de seguridad". En Cândido de Agra et al. (Ed.). *La seguridad en la sociedad del riesgo. Un debate abierto* (p. 353-364). Barcelona: Atelier.

Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure (IHESI) (1998). *Guide pratique des contrats locaux de sécurité*. París: La Documentation Française.

LAGRANGE, Hugues (1995). *La civilité à l'épreuve: crime et sentiment d'insécurité*. París: PUF.

LAHOSA, Josep M^a (2000). "Prevención de la inseguridad urbana: Compromiso de las ciudades". En Hugo Acero, *Conversaciones públicas para ciudades + seguras*. Bogotá: Ediciones Sur.

MOCKUS, Antanas; ACERO VELÁSQUEZ, Hugo (2005, mayo). "Criminalidad y violencia en América Latina: La experiencia exitosa de Bogotá, Colombia". *Seguridad Sostenible*, 22.

Naciones Unidas (2000). *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Naciones Unidas.

RECASENS, Amadeu (2001). "Globalización, riesgo y seguridad: el continuase de lo que alguien empezase". En Cândido de Agra et al. (Ed.). *La seguridad en la sociedad del riesgo. Un debate abierto* (p. 365-379). Barcelona: Atelier.

RICO, José María; CHINCHILLA, Laura (2002). *Seguridad ciudadana en América Latina*. México: Siglo XXI Editores.

ROBERT, Philippe (2003). *El ciudadano, el delito y el Estado*. Barcelona: Atelier.

ROITMAN, Sonia (2001, mayo). "Las políticas habitacionales destinadas a los habitantes de villas inestables durante la década de los '90: El caso del municipio de Guaymallén, Mendoza, Argentina". *Boletín de la Vivienda*, 042. Disponible en: <http://www.invi.uchile.cl/revista/sumarios/42.html>.

SALINAS, Mauricio; HOECKER, Loreto (2002, agosto). "La seguridad pública desde la perspectiva de la seguridad humana". *Seguridad Sostenible*, 6.

SILVA, Jesús María et al. (2001). "La ideología de la seguridad en la legislación penal española presente y futura". En Agra, Cândido et al. (Ed.). *La seguridad en la sociedad del riesgo. Un debate abierto* (p. 113-135). Barcelona: Atelier.

SKOGAN, Wesley G. (1990). *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Neighbourhoods*. University of California Press.

- TORRENTE, Diego (2001). *Desviación y delito*. Madrid: Alianza Editorial.
- VANDERSCHUREN, Franz (2000). "Prevención de la Criminalidad". *Temas Sociales*, 42.