

## La seguretat ciutadana: una preocupació local

**Fa uns anys s'assumia, sense gaires dificultats, que les mesures per controlar el delictes també eren la millor estratègia per reduir la por i la inseguretat. En canvi, avui, moltes de les demandes de seguretat que arriben a les autoritats i als governs locals tenen menys a veure amb un increment dels delictes que amb un augment de les sol·licituds de protecció davant els conflictes quotidians: els sorolls, les males olors i les disputes entre veïns, o la simple presència de col·lectius de persones a la via pública que molesten, o que actuen de manera que es considera «inapropiada» són, per citar només alguns exemples, situacions que preocupen l'opinió pública.**



Foto: ACN

## Les noves demandes de protecció interpel·len directament el dret dels ciutadans a una convivència pacífica i segura

No es tracta, ni molt menys, de fer una llista exhaustiva de tots aquests problemes, però sí de mostrar com, a les ciutats i als pobles de Catalunya i d'arreu d'Europa, les autoritats i els governs locals han de fer front a un nombre creixent de demandes de protecció que ara es vénen a sumar als antics reptes de gestió de la seguretat ciutadana. Són inseguretats i temors socials que, malgrat contenir la por real de ser víctima d'una agressió personal (sobretot en forma de robaris o d'agressions contra la seguretat personal), interpel·len directament el dret dels ciutadans a una convivència pacífica i segura.

### Les polítiques de seguretat a Europa

En la configuració de les demandes de seguretat hi apareixen barrejades una por difusa a la delinqüència amb altres temors associats als vertiginosos canvis econòmics, socials i culturals que sacsegen la denominada era de la globalització (propis de la inseguretat social global). Però si bé les causes d'aquests problemes són llunyanes i difícilment modificables, les seves conseqüències es manifesten visiblement a escala local. Conèixer, per tant, com s'estan afrontant aquests reptes a Europa, pot ser un exercici útil que tal vegada ajudi a orientar la governabilitat d'aquests fenòmens a casa nostra. Dit això val a dir que, com passa en tants altres aspectes de la vida, no hi ha una resposta única a aquesta qüestió. En qualsevol cas, assumirem el risc que comporta qualsevol exercici de generalització, parlant de la coexistència de dues grans tendències que guien avui les aproximacions locals als conflictes que generen inseguretat.

En primer lloc, en els darrers anys hem assistit al ressorgiment d'una *cultura del control* (Garland, 2005), principalment als països del nord o de tradició anglosaxona, però amb una presència creixent en altres països i ciutats de la Unió Europea. Davant les manifestacions del conflicte i del desordre social, aquestes polítiques tipifiquen els comportaments que les han ocasionat com a infraccions legals i hi incideixen reforçant els controls (judicials, penals) necessaris per reprimir aquestes conductes. En lloc de considerar la desviació i la conducta delictiva com un indicador de necessitats o de privacions socials, fan dels problemes d'inseguretat una qüestió cultural, definint-los com les conseqüències de pautes de

conducta pròpies d'individus antisocials o de grups minoritaris. Orientades, gairebé de forma exclusiva, a reforçar el control social dels problemes que generen inseguretat, la màxima forma d'expressió d'aquestes actuacions són les polítiques de «tolerància zero» en les seves diverses adaptacions al marc europeu.

Ara bé, si aquestes polítiques de mà dura semblen cada cop més freqüents i la seva aplicació assoleix quotes de popularitat cada cop més altes —sobretot en l'àmbit mediàtic—, també és cert que s'observen tendències de signe diferent que van més enllà d'aquestes manifestacions de simple justícia expressiva. Aquesta segona forma de fer política de seguretat, sense oblidar les necessitats de control i de càstig de les conductes delictives, reivindica una major atenció sobre les condicions de convivència que estan en la base dels problemes d'inseguretat. D'aquesta manera, s'han començat a engegar polítiques de seguretat, molt especialment des del món local, que s'encaminen a reduir les reaccions socials estigmatitzadores i a promocionar les relacions de convivència i de solidaritat entre els ciutadans, amb el convenciment que unes ciutats més inclusives econòmicament i socialment, contribuiran a millorar la seguretat dels ciutadans.

La millor manera de mostrar les diferències existents entre ambdues formes de fer política de seguretat passa per mostrar alguns exemples de la seva aplicació en dues dimensions bàsiques sobre les quals es pot intervenir des del món local: el medi ambient urbà i el sistema de reacció comunitària.

1. Les *intervencions sobre el medi ambient urbà*, i més concretament sobre el disseny i l'ambientalització dels espais públics, s'han revelat com una estratègia summament eficaç per resoldre molts dels problemes d'inseguretat que emergeixen en el món local. Es tracta de promocionar el valor d'ús de l'espai públic i d'aprofitar el seu potencial per fomentar una ciutadania activa i compromesa. Aquestes polítiques han anat avançant des d'un model de prevenció situacional o tècnica, cap a formulacions cada cop més complexes. Començant pel tancament d'espais amb poca freqüència de pas, la simplificació del disseny urbà per evitar conflictes i

afavorir-ne la vigilància o el control mitjançant sistemes de videovigilància, ara es busca afavorir la presència d'usuaris i l'apropiació col·lectiva d'aquests espais, ja sigui introduint-hi elements de centralitat, adaptant-los a les necessitats de la població, diversificant-ne els usos o fomentant activitats comunitàries en aquells llocs on emergeixen conflictes que generen inseguretat.

L'eficàcia de la renovació i de la regeneració d'espais públics per introduir millores en l'estat de la seguretat de carrers, parcs i places està àmpliament demostrada. Estan documentades experiències a Dinamarca (l'Højby Park o l'Àrea Skelager), a Holanda (el parc Boerenkerhof a Enschede), i fins i tot s'han dissenyat programes d'actuació per promoure aquestes intervencions de forma periòdica a l'Haia (*Town Squared Places*) i al Regne Unit (amb el projecte *Designing safer places*). A més, la versatilitat d'aquestes operacions de



Foto: Marina Espinosa

microurbanisme per adaptar-se a contextos i a problemàtiques de seguretat molt diferents, ha contribuït a ampliar el seu camp d'aplicació a àmbits tan diversos com la revitalització d'edificis residencials, d'escoles o a la recuperació de zones comercials (el *Safe enterprise hallmark* a l'Haia, l'àrea comercial d'Hoog Catharijne i d'Utrecht, el *Safe bussines and shopping environment* a Rotterdam, en són actuacions paradigmàtiques).

Una altra aplicació innovadora, i que ha donat resultats molt satisfactoris, són els anomenats *Camins escolars* a Catalunya o *Fairy Godmother* a Alemanya. La idea és crear un ambient urbà segur, que permeti als nens desplaçar-se de casa a l'escola de manera autònoma i sense la supervisió dels adults. La pacificació del trànsit al voltant dels centres d'ensenyament i la implicació de comerços i entitats del barri per vetllar per la seguretat dels nens i oferir-los ajut davant qualsevol problema que pugui sorgir en el trajecte de casa a l'escola, són les claus de l'èxit d'aquests programes.

Però les polítiques de promoció de l'espai públic poden anar encara més enllà. La seva capacitat per afavorir el sentit d'identitat i de pertinença, així com per fomentar la participació i la implicació comunitària, han permès afrontar la reforma de barris sencers, especialment d'aquells que conviuen amb problemes socials i d'urbanització específics i també d'aquells estigmatitzats com a insegurs. Serveixin a tall d'exemple el projecte *Ciutat Segura Centre de Restauració* a Eindhoven, la reforma dels districtes de Westerpark i de Zeeburg a Amsterdam, o el projecte de regeneració urbana de Trinitat Vella a Barcelona.

2. Les intervencions sobre el sistema de reacció comunitària s'orienten a detectar i a intervenir sobre les pors locals que sorgeixen en la convivència, i que sovint es confonen amb la por al delictes. La preocupació per la seguretat ha estat capaç de generar un conglomerat de pors i de notícies, de rumors i d'emocions tan potents que ha esdevingut una estructura autònoma i clarament diferenciada de la delictiva. No és estrany, doncs, que els qui més experimenten aquesta sensació d'inseguretat ciutadana no siguin necessàriament aquells sectors socials que es troben més directament exposats al risc real d'agressió personal, sinó aquells que no

disposen ni dels recursos ni de les condicions de vida requerides per adaptar-se als canvis que caracteritzen l'era de la globalització.

El debat informat i serè sobre les dimensions dels problemes, les seves causes i, sobretot, sobre les solucions realment disponibles, ha facilitat l'aparició de diverses polítiques públiques que s'orienten, no tant a respondre a les demandes de seguretat de la població, sinó a desactivar els conflictes de convivència que les ocasionen. L'extensió per tot Europa de serveis de mediació i de resolució pacífica és un signe evident de la importància que té al món local la desjudicialització dels conflictes comunitaris i el fet d'obrir vies per a la seva resolució pacífica, sobretot mitjançant el foment d'una ciutadania més responsable i activa en la resolució d'aquells afers que els són propis. Aquestes pràctiques de justícia comunitària ja estan presents al nostre entorn proper, per exemple a Barcelona (Servei de Gestió de Conflictes) o Sant Pere de Ribes (Centre de Mediació Social).

També resulten interessants i innovadores les polítiques que aborden des d'un angle preventiu i rehabilitador la situació de col·lectius minoritzats. Són pràctiques que cerquen aproximar els serveis públics a aquestes poblacions, fomentant l'ús

dels equipaments locals per afavorir les relacions de comunitat. La integració en el teixit de relacions habituals del barri contribueix, en moltes ocasions, a desarticular els problemes d'inseguretat que apareixen relacionats amb les pors que genera el desconeixement social d'aquests col·lectius (fa por el que es desconeix).

D'aquesta manera, els ens locals europeus estan integrant i reforçant els programes d'acció educativa, dirigits principalment a joves que generen problemes d'inseguretat, per tal de vincular-los a la vida comunitària. Una pràctica il·lustrativa en aquest sentit és l'anomenada *Escolhas Programa* del barri lisboeta de Quinta da Princesa, amb l'objectiu de disminuir l'absentisme escolar i fomentar una actitud positiva dels joves, vers ells mateixos i la comunitat. Tanmateix la pràctica esportiva, una activitat motivadora per als joves, és la veritable peça clau i la que concentra bona part dels esforços locals per fomentar la integració i la rehabilitació dels joves conflictius. Programes com el *Lifting up the Neighbourhood* a la ciutat danesa d'Odense, els més de 120 projectes locals que resulten de l'aplicació del programa *Positive Futures* al Regne Unit, o l'enfocament de prevenció berlinès dirigit a nens i joves amb risc de deriva vers la delinqüència (l'anomenat *KICK*) il·lustren aquesta afirmació.

## Les tècniques d'intervenció de les polítiques locals de seguretat

	Polítiques de control	Polítiques de promoció de la seguretat
Medi ambient urbà	Control social formal (espais defensables)	Control social informal (ulls al carrer)
	Dificultar l'acció dels infractors	Foment de la centralitat
	Detectar els infractors	Promoció de la diversitat d'usuaris i d'usos
	Minimitzar les recompenses dels infractors	Coresponsabilitat en el manteniment dels espais
Sistema de reacció comunitària	Normativització de conductes "inapropiades"	Espais de socialització i integració de col·lectius
	Control formal de col·lectius	Acció social i comunitària
	Sistema de sancions (multes i penes)	Gestió positiva dels conflictes
	Justícia expressiva	Sistemes de mediació i reparació de danys

Font: Elaboració pròpia.

## • Punt de vista

### Polítiques de seguretat i planificació o reacció policial?

**Ricard Brotat i Jubert**

Ajuntament de Badalona. Professor associat de la UAB i de l'Institut de Seguretat Pública de Catalunya



En el tombant de segle, el concepte que es té de la seguretat ha canviat. Així, en un període de temps relativament curt, hem passat de parlar de la *lluita contra el delicte*, com a tasca específicament policial, a fer-ho de *seguretat pública* com a competència administrativa. En tot aquest canvi han intervingut fonamentalment dos factors. Primer, les causes de la inseguretat són múltiples: el delicte, els incívics, la por al delicte i els nous riscos de les societats modernes. Segon, la producció de la seguretat és *multilevel* i, per tant, complexa perquè intervenen els tres poders de l'estat i tots els nivells d'administració territorial, de manera que opera la dialèctica complexitat *versus* simplicitat on la complexitat seria el desordre i la simplicitat, l'ordre.

Davant d'això cal concebre la seguretat pública com un sistema i ordenar-ne les competències. Catalunya amb la Llei 4/2003, de 7 d'abril, d'ordenació del sistema de seguretat va triar aquesta via, malauradament poc aprofundida. Aquesta llei preveu un sistema de planificació estratègica de la seguretat en el nivell, entre d'altres, local, articulant competències com les de policia, trànsit, protecció civil o les activitats sotmeses a llicència, com els espectacles. La criminologia, alhora, ha aportat les teories de la Crime Prevention Through Environmental Design o Designing Out Crime (DOC) i la Situational Crime Prevention, que de fet, són aplicables des de l'urbanisme. Si, a més, aconseguim que les actuacions en matèria de seguretat siguin «visibles» per incidir en la percepció de seguretat, estarem en el camí.

Per tant, és possible, articular una política local de seguretat municipal a partir de les diferents competències municipals. I cal tenir-ne, oi? O és que seguim pensant que la seguretat s'esgota en la reacció policial? ■

Igualment, facilitar els mecanismes d'integració dels col·lectius de residents d'origen estranger també ha demostrat ser una política útil per reduir els problemes d'inseguretat que emergeixen al món local. Serveixin d'exemple els programes *Femmes relais* de Seine-Saint-Denis a França o *Orizzonti a Colori* a Roma.

### Cap a una governança de la seguretat ciutadana

L'extensió dels signes de desordre social porta els individus a sentir-se en risc (real o percebut) al territori on viuen i, fins i tot, a prendre mesures particulars a fi de protegir-lo. Arribats a aquest punt, sembla operar un doble mecanisme d'adaptació: per una part, els sectors socials que disposen de recursos per fer-ho abandonen els llocs que amenacen d'entrar en l'espiral del desordre social i el declivi urbà; per l'altra, entre els sectors que no disposen d'aquesta capacitat, el creixement del sentiment d'inseguretat alimenta no només les queixes sinó també les actituds i les reaccions punitives. La tasca prioritària de les polítiques locals de seguretat ha de consistir, per tant, a reformular la problemàtica de la inseguretat ciutadana en uns termes que facin possible afrontar-la sense costos insostenibles per a la llibertat i la justícia i això requereix modificar les condicions de producció dels temors que sorgeixen en la convivència.

En tot cas, però, les creixents demandes de seguretat ciutadana requereixen posar fi a la reducció de les polítiques de seguretat a simples polítiques policials i transitar des de la governabilitat a la governança de la seguretat ciutadana. Tot això planteja la necessitat, és clar, d'anar molt més enllà d'una incursió en la moda de limitar les polítiques locals de seguretat a un simple exercici de control. Caldrà redefinir les prioritats, per tant, mitjançant la incorporació de nous actors socials i l'extensió a nous àmbits d'actuació col·lectiva. ■ **Jaume Curbet**. Director del Màster en Polítiques Públiques de Seguretat (Universitat Oberta de Catalunya i Institut de Seguretat Pública de Catalunya). Investigador associat de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona / **Carlos González Murciano**. Analista en matèria de seguretat ciutadana de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona / **Marta Murrià**. Analista en matèria de seguretat ciutadana de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona.

## PER SABER-NE MÉS

### ***El rei nu: Una anàlisi de la (in)seguretat ciutadana***

**CUBERT, J. (2010)** GIRONA: CCG EDICIONS. [EDICIÓ EN CASTELLÀ: (2009). *EL REY DESNUDO: LA GOBERNABILIDAD DE LA SEGURIDAD CIUDADANA*. BARCELONA: EDITORIAL UOC. EDICIÓ EN ITALIÀ: (2008). *INSICUREZZA: GIUSTIZIA E ORDINE PUBBLICO TRA PAURE E PERICOLI*. ROMA: DONZELLI EDITORE].



La inseguretat ciutadana ha canviat, irreversiblement, les nostres vides. Mai abans s'havia produït una conjunció tan funesta entre uns nivells elevats i sostinguts de delinqüència i la cronificació social d'una por difusa al delictes.

Resulta significatiu, no obstant, el contrast entre el soroll eixordador (pocs temes reben tanta atenció) i l'escassa reflexió que suscita el fenomen contemporani de la inseguretat ciutadana. N'hi ha prou, de fet, a etiquetar un problema públic com de «seguretat» per tal que la necessitat d'un examen pausat i equànime quedi immediatament descartada; aleshores ja només sembla factible una acció ràpida i enèrgica que, per impulsiva i desorientada, es veurà sovint reduïda a una simple gesticulació incapaç de solucionar el problema i que, en el pitjor dels casos, fins i tot podrà agreujar-lo.

No es tracta, doncs, de persistir en un debat polític basat en vetustes raons preestablertes entorn a la idoneïtat de les estratègies participatives (mediació, justícia de proximitat, participació comunitària, policia de proximitat) o bé punitives (tolerància zero), sinó de veure amb absoluta nitidesa la necessitat peremptòria de fonamentar les polítiques públiques de seguretat en un diagnòstic ajustat dels problemes específics que es pretenen solucionar.

### **Una formulación de la seguridad para el siglo XXI**

BROTAT, R. (2009).

En: PÉREZ FRANCESCH, J.M. coord. *Libertad, seguridad y transformaciones del Estado*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, p. 150-182

### **Planificación, diseño urbano y gestión para espacios seguros: Manual**

EUROPEAN COMMISSION. DIRECTORATE GENERAL JUSTICE, FREEDOM AND SECURITY. (2007)

Milà: Politecnico di Milano.

### **La cultura del control: crimen y orden social en la sociedad contemporánea**

GARLAND, D. (2005)

Barcelona: Gedisa

### **Seguridad y ciudad inclusiva**

LAHORSA, J.M. (2010)

En: PASCUAL, J.M. i GODÀS, X. coord. *El buen gobierno 2.0: La gobernanza democrática territorial*. València: Tirant lo Blanch, p. 315-339

### **La seguridad y sus políticas**

RECASENS, A. (2007)

Barcelona: Atelier

### **Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo: Diez textos fundamentales del panorama internacional. Barcelona**

ORTIZ DE URBINA, I. i PONCE, J. COORD. (2008)

Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local i Diputació de Barcelona