

# Introducción: La seguridad como derecho ciudadano

**Rosario del Caz** (Escuela de Arquitectura. Universidad de Valladolid), **Mario Rodríguez** (Área de Urbanismo del Ayuntamiento de Valladolid) y **Manuel Saravia** (Escuela de Arquitectura. Universidad de Valladolid). Responsables del Informe de Valladolid 2004.

La seguridad es uno de los primeros, sino el primero (íntimamente vinculado a la protección de la vida), derechos de los ciudadanos. Tiene dos significados convergentes. Se refiere tanto a los mecanismos que previenen algún riesgo o aseguran el buen funcionamiento de las cosas, precaviendo que fallen; como a las garantías para preservar o resguardar de daño a las personas y las cosas, defenderlas e impedir que pasen a poder de otro. Riesgo y daño son las palabras clave, junto con las ideas de defensa y garantía (seguridad es certeza, garantía de que algo se va a cumplir, de que la defensa es infalible). Como resultado, la tranquilidad.

Si nos referimos a la ciudad, hemos de hablar de sus peligros. El primero, sin duda, por su significado histórico en el urbanismo, el incendio. Pero también la posibilidad de inundaciones y otros peligros de la naturaleza, los terremotos, los volcanes, los desprendimientos. Es preciso citar los peligros derivados de la actividad industrial, los riesgos tecnológicos (notablemente: el tráfico automóvil), el riesgo nuclear y las consecuencias de orden sanitario (incluso el stress urbano), la contaminación (incluso el ruido). También los derivados de patologías sociales, los tipos de delincuencia urbana y las violencias urbanas. Y finalmente, aunque no en último lugar, desde luego, el riesgo de la guerra y las agresiones bélicas.

De todos estos aspectos hay abundante normativa, tanto estatal como local e internacional, que trata de garantizar la protección de los ciudadanos ante tales peligros. Las leyes de incendios o de estabilidad de las edificaciones, por ejemplo, forman parte de las primeras regulaciones urbanísticas y han contribuido decisivamente a modificar las tipologías y los usos ciudadanos. También hay, desde siempre, abundantes normas y ordenanzas para garantizar “el orden público” y perseguir el delito: otro conjunto de normas que, como sabemos, también ha tenido notable incidencia en la conformación urbana.

Lo mismo puede decirse de los instrumentos técnicos. Las respuestas técnicas al riesgo de incendio, las medidas antisísmicas, la prevención ante catástrofes naturales ha mejorado notablemente (si bien tiene costes difíciles de soportar en muchos casos). También se ha modernizado la técnica militar, haciendo obsoletos, una vez más en la historia, viejos y costosos mecanismos de defensa adaptados a un estado anterior de la guerra. La policía se dota de novedosos y sofisticados instrumentos para luchar contra el delito, y por todas partes se desarrollan instrumentos logísticos y de planificación administrativa para gestionar los riesgos. Puede decirse que el arsenal de medios técnicos y jurídicos es extraordinario, como nunca antes en la historia.

Y sin embargo, ¿hay más seguridad en nuestra sociedad urbana? ¿Se atiende al cumplimiento del derecho a la seguridad con firmeza? La respuesta no es fácil. Hay que considerar el significado de la seguridad y el valor del derecho. Pues éste supone a cada ciudadano la facultad de exigir a los poderes públicos que hagan efectivamente todo cuanto esté en su mano para garantizar nuestra seguridad. ¿Puede contestarse afirmativamente? Es difícil, entre otras cosas (y por las circunstancias coyunturales de cada país y ámbito jurídico), por la dificultad de definir de una vez por todas el significado de la seguridad y el riesgo.

El texto más característico sobre la cuestión en estos años es, sin duda, el ya viejo ensayo de Ulrich Beck sobre *La sociedad del riesgo* (original de 1986), y podemos referir a esta obra algunos de los textos que se incluyen en el presente Informe. Alude a una sociedad postindustrial y postmoderna en la que la carencia no ocupa el primer plano del debate, sino el “reparto de los riesgos” que la propia sociedad genera. Su tesis principal, que la pauperización (el “riesgo de la pobreza”) que tuvo en tensión a la ciudad de los últimos dos siglos se ha sustituido por otro tipo de situaciones sociales de peligro que “hacen valer una lógica de reparto esencialmente diferente: los riesgos de la modernización afectan más tarde o más temprano también a quienes los producen o se benefician de ellos, (y que) contienen un efecto bumerang que hace saltar por los aires el esquema de clases, (de manera) que tampoco los ricos y poderosos están seguros ante ellos” (p. 29) se ponen en evidencia por Loïc Wacquant (en “La penalización de la miseria”), para quien no se pueden entender las políticas de seguridad en las sociedades avanzadas (referidas principalmente a disposiciones policiales y penitenciarias) “sin colocarlas en el marco de una transformación más amplia del estado, ligada a las mutaciones del empleo y al vaivén de la relación de fuerzas entre clases y grupos que luchan por su control”.

Una de las tesis de Beck más refrendadas por los textos de este Informe es la que se refiere al carácter oculto de muchos de los nuevos riesgos, que aunque “causan daños sistemáticos y a menudo irreversibles, suelen permanecer invisibles”. Tales riesgos “sólo pueden ser transformados, ampliados o reducidos, dramatizados o minimizados” Unas afirmaciones que corrobora Carolyn Whitzman (en *Ciudades más seguras*, género y derechos humanos), para quien “la mayor parte de lo que se escribe sobre la prevención del crimen y la

seguridad de la comunidad todavía sigue girando en torno al "problema de la presentación": muchas de las historias sobre la seguridad personal de las mujeres, por ejemplo, permanecen ocultas, y raras veces son planteadas como problema social. El derecho a una ciudad segura implica, sin duda, "hacer más visibles injusticias ocultas". Daniel E. Cantoni comparte este punto de vista (ver La conversión de un ciudadano en el Buenos Aires violento e inseguro), y considera inaplazable "favorecer el debate sobre la seguridad", que precisará poner a disposición de los ciudadanos una amplia y fehaciente información sobre el delito y su evolución estadística, "para que la ciudadanía tome conocimiento de la realidad delictiva en su zona a fin de desarrollar técnicas y tácticas preventivas que modifiquen y atenúen la situación de inseguridad". Un concepto sobre el que insiste Carlos Lozano Ascencio (La percepción social de la incertidumbre o la facilidad que tenemos para sentirnos inseguros), subrayando que la percepción de los riesgos potenciales o los desastres consumados se percibe de manera extraordinariamente condicionada "según sean las formas en que los presentan los medios de comunicación". Percibimos e interpretamos las incertidumbres "con independencia de estar inmersos o no en esas situaciones de emergencia. Así, está asegurada, y por mucho tiempo, la facilidad que tenemos para sentirnos inseguros en este mundo".

Otro de los textos más citados, a propósito de la lucha contra la inseguridad en las ciudades, es el opúsculo de Mike Davis titulado Más allá de Blade Runner. Control urbano: la ecología del miedo (2001). La tesis principal, la existencia de un "vínculo estrecho" entre el ascenso del neoliberalismo y la difusión de las políticas públicas de seguridad ultrarrepresivas y diferenciales (por barrios), con el consiguiente desmantelamiento de las ayudas sociales y el prodigioso desarrollo del sistema carcelario, está bien expuesto por el antes citado Loïc Wacquant. Pero también se puede leer en los trabajos de Rafael León (Ciudades "inseguras", blindaje urbano y simulacro urbanístico), quien entiende que las distintas zonas de la ciudad se van "dotando" de cerramientos y fortificando "mediante barreras psicológicas" definidas por un miedo a la violencia y una concepción de la ciudad como producto blindado destinado al mercado "voyerista". Un miedo sistemático que lleva a la degradación de determinadas áreas de la ciudad que, "en función de determinadas particularidades, son susceptibles de ser introducidas en ese mercado para producir elevados beneficios económicos": fragmentación social, incomunicación y fobias como origen y producto del urbanismo actual. Igualmente resuena el texto de Davis en el trabajo de Daniel Wagman, si bien poniendo el acento en los inmigrantes recién llegados a la gran ciudad (en Malditos barrios. Inmigrantes, ciudad y seguridad). No es tanto –sostiene Wagman– la pobreza una de las causas de la actividad delictiva de ciertos barrios como las prácticas sociales que allí se formulan. Lo que crea inseguridad no tiene que ver con "los rasgos y la naturaleza de las personas inmigrantes", sino que "son las políticas y no los vecinos las que construyen guetos e inseguridad".

En esta misma línea de enfocar la cuestión de la seguridad desde puntos de vista singulares se presentan (además del ya comentado de C. Whitzman) otros textos. Así, Joël Yerpez (en Áreas urbanas y personas mayores, ordenación urbana y ancianos) señala los problemas que pueden derivarse para los ancianos del actual urbanismo disperso, en el que la dependencia del automóvil y el ascenso de las nuevas técnicas de comunicación e información, "dibujan una ciudad donde el papel de la tercera edad puede ser difícil", y donde las inseguridades de todo tipo (a la delincuencia, al tráfico, etc.) les afectan de forma especial. Por su parte, Susana Ordóñez (La mujer sitiada-La mujer ciudad) piensa que "la seguridad de la mujer en su circunstancia-sitiada no se corresponde con la seguridad de la ciudadanía, que debe ser una seguridad fáctica, práctica y vivencial"; y entiende que el análisis de la situación actual permitiría encontrar "vías de política urbana que contribuyan a hacer de las ciudades estructuras sociales más igualitarias, no solo entre clases, sino entre géneros. Y por consiguiente ciudades más seguras y más justas". Un propósito que Suzanne E. Speak extiende al caso de las personas sin hogar (El derecho a la seguridad en la ciudad. Las personas sin hogar y la seguridad en la ciudad: una perspectiva de los países desarrollados). Considera (y documenta) que, frente a la percepción pública común de las personas sin hogar, tanto en las ciudades occidentales como en los países menos desarrollados, como "gente pordiosera y maleante", lo cierto es que, "más que ser perpetradoras de crímenes y actos violentos, las personas sin hogar son más bien víctimas de ellos".

Uno de los asuntos cruciales, al estudiar la seguridad urbana, es sin duda el de la violencia, en todas sus manifestaciones. Ha determinado, y continúa haciéndolo, la forma urbana. Dos autoridades de Bogotá, Antanas Mockus, exalcalde, y Hugo Acero Velásquez, exsubsecretario de seguridad, exponen los rasgos de una política de seguridad que ha conseguido reducir la tasa de homicidios de la ciudad en un 3% en los últimos 10 años (en Criminalidad y violencia en América Latina: logros esperanzadores en Bogotá). Una política basada en la "institucionalización del manejo de la seguridad y la convivencia ciudadana y a la definición progresiva de una política pública en esta materia", fundada en la prevención, planificación, seguimiento público, participación ciudadana y política cultural. Daniel Luz, por su parte (en Seguridad urbana, seguridad humana) informa sobre las dificultades del estado para "conservar la soberanía, el control del territorio e inspirar la adhesión popular", que generan una "espiral de pérdida de legitimidad y de creación de desorden y de fragmentación" que finalmente desemboca en nuevas formas de violencia urbana. Al analizar el caso de las favelas de Brasil señala la necesidad de actuar mediante "mecanismos de comunicación con la población, la práctica del diálogo y la búsqueda de consensos", allí donde la mera represión sólo ha servido para distanciar al Estado de la población civil.

Como señala D. Luz, citando un conocido texto de M. Kaldor, es cada vez más difícil distinguir entre la “guerra” (la violencia entre estados), el crimen organizado (la violencia de los grupos privados organizados con fines generalmente económicos), y las violaciones de los derechos humanos a gran escala. Su presencia en la ciudad es en cualquier caso determinante. Hay que tener en cuenta, según cuenta Gregory J. Ashworth (La guerra en la ciudad), que la guerra convencional (mantenida por fuerzas regulares bajo un mando oficial) no ha sido habitual en las ciudades por las dificultades que entraña (absorbe ejércitos, agota rápidamente al personal, y la batalla urbana es difícil de controlar, etc.). Pero, si consideramos también otras formas de guerra, en el futuro “las ciudades serán nuestros campos de batalla”, tal como dice Stephen Graham (Las guerras de las ciudades). Los objetivos de la guerra contemporánea “son los espacios comunes, los símbolos, y las infraestructuras de soporte de la vida urbana cotidiana (...). Los lugares comunes de las ciudades son atacados geopolíticamente como nunca antes”. Y todo indica que pronto seremos testigos, si no víctimas, de ataques cibernéticos, como extensión de la nueva guerra infraestructural.

El debate sobre los mecanismos urbanísticos de seguridad se suele centrar en dos tipos de dispositivos: el diseño de soluciones pasivas de urbanización de seguridad y el establecimiento de comunidades cerradas. Sobre este último Shin Lee y Chris Webster (Derechos urbanos y comunidades privadas) vinculan su emergencia como “respuesta del mercado a la dominante demanda de seguridad (en el más amplio sentido), en ausencia de una provisión seria por parte del sector público”. No debería sorprender, en su criterio, “que tanto las comunidades ricas como las pobres inventen modos de organizar la ciudad independiente –o, en forma más positiva, en asociación con el estado”, y reclaman un estudio más riguroso antes del apoyo o la condena fundados en planteamientos meramente ideológicos. Por su parte, Sonia Roitman (Las urbanizaciones cerradas y el derecho a la seguridad) se centra en sus implicaciones sociales, ambientales, funcionales y económicas, concluyendo que con este sistema “la ciudad se hace más fragmentada y dividida” y “socialmente segregada”. Respecto a los mecanismos pasivos se presenta el diseño que la National Capital Planning Commission ha elaborado de la Avenida de Pennsylvania, en Washington (El diseño de la seguridad transforma Washington, D.C.), un extracto del Plan de Seguridad y Diseño Urbano cuyos principios y conceptos se proponen como modelo para actuaciones semejantes en otras ciudades. Se parte de formar perímetros de seguridad en las áreas críticas (en torno a edificios como el Capitolio o la Casa Blanca) que equilibren los requerimientos de la seguridad con la necesidad de mantener la apertura y vitalidad de la esfera pública en esas mismas zonas.

Finalmente, Dario Padovan presenta un estudio (Capital social, inseguridad y miedo al crimen en Padua) sobre los mecanismos sociales que generan la inseguridad, basado en el análisis de la estructura de relaciones y de la confianza social. Observa los grandes desajustes entre los niveles diversos de percepción y expresión de la inseguridad y el miedo entre unas zonas y otras de la ciudad, y denuncia cómo “las élites políticas, aprovechando la situación, juegan con las fuentes de inseguridad, enfatizando aún más la preocupación generalizada por la falta de seguridad personal y colectiva”. Jaume Curbet (en El escenario social del desastre) plantea, frente al nuevo horizonte catastrófico de principios del siglo XXI, “desplazar nuestra atención desde la contemplación fatalista de la evolución de los peligros naturales hacia la observación lúcida de las causas de fondo que, a través de los correspondientes procesos dinámicos –económicos, sociales y políticos– generan las condiciones de inseguridad que, a su vez, determinan la vulnerabilidad de unas determinadas poblaciones”. Según este autor, “el objetivo prioritario de una imprescindible gobernanza global no puede ser otro que garantizar a la totalidad de la población el acceso al mínimo necesario de recursos alimentarios, refugio y seguridad personal” para hacer frente a aquel horizonte.