

El proyecto Ciudades seguras, una experiencia italiana de la Región de Emilia-Romagna

COSIMO BRACCESI¹

Responsable del proyecto Ciudades seguras de la Presidencia de la Región de Emilia-Romagna²

89

1. INTRODUCCIÓN

Como es sabido, la región de Emilia-Romagna, con cerca de tres millones de habitantes, es una de las regiones más ricas de Europa. En primer lugar, cabe decir que el proyecto Ciudades seguras es precisamente de ámbito regional.

Si ahora alguien me preguntase por qué la región de Emilia-Romagna ha puesto en marcha esta iniciativa —la primera en Italia inspirada en las nuevas políticas de seguridad urbana experimental en Europa en los años ochenta—, respondería que ¡por casualidad! Así es cómo respondí hace algunos meses a Philippe Robert, uno de los decanos de la criminología europea, que me entrevistaba en el marco de una investigación promovida por el gobierno francés.

De hecho, a principios de los noventa, el tema de la seguridad en Italia estaba completamente ausente de los debates sobre las ciudades y las regiones. De alguna manera, en las ciudades se estaba estructurando una nueva exigencia social de seguridad, pero todavía no se percibía como un problema político al que debía darse respuesta también localmente. Además, las regiones italianas no tienen ninguna competencia en el campo de la seguridad pública y la verdad es que son

1. COSIMO BRACCESI hace cinco años que está contratado por la Presidencia de esta región italiana y trabaja exclusivamente en este proyecto. Antes de recibir este encargo, durante siete años fue administrador de una gran estructura sanitaria pública y, anteriormente, durante quince años, había trabajado y sido dirigente en diferentes niveles del sindicato italiano más importante, la CGIL.

2. Región de Emilia-Romagna. Presidencia de la Junta. Viale Aldo Moro, 52. 40127-Bolonia. Una amplia documentación sobre el proyecto Ciudades seguras de esta región y sobre las nuevas políticas de seguridad puestas en marcha en Italia es accesible directamente a través de nuestro sitio Internet: http://www.regione.emilia-romagna.it/citta_sicure/.

Quien desee obtener más información y más detallada puede escribir a nuestra dirección de correo electrónico: e-mail: cittasicure@regione.emilia-romagna.it

unos oyentes bastante «alejados» del nuevo movimiento que se produce en el cuerpo social de las ciudades.

La casualidad quiso que en Bolonia existiese un grupo de personas —universitarios, periodistas, animadores sociales— que se dieron cuenta, un poco asombradas, del crecimiento de esta nueva demanda de seguridad y se plantearon el objetivo de buscar alguna respuesta, creando una revista y observando, sobre todo, lo que sucedía en el resto de Europa.

En aquellos momentos conocimos al entonces profesor Amadeu Recasens, actualmente director de esta escuela de policía que nos acoge, al que invitamos a Bolonia para que nos hable de la experiencia catalana.

En cualquier caso, si alguna expectativa teníamos de la puesta en marcha de nuevas políticas de seguridad, éstas debían hallarse en las propias ciudades. Pero ocurrió que Pier Luigi Bersani, hoy ministro de Industria de nuestro país, en 1994 fue nombrado presidente de la región y se impuso el reto de poner en práctica lo que íbamos escribiendo en nuestra revista, con lo cual, ya desde entonces fue fácil comprender que iba a hacer carrera. Por esto digo que el proyecto Ciudades seguras nació «por casualidad».

2. LA ORGANIZACIÓN Y LOS OBJETIVOS DEL PROYECTO

Ahora trataré de describirles de manera sucinta con qué objetivos nació Ciudades seguras, el contexto en que se mueve, los puntos fuertes que han guiado nuestra actividad, la estructura organizativa del proyecto y qué servicios ofrece concretamente.

El objetivo guía era desarrollar una actividad promocional dirigida a las ciudades de la región para que introdujeran el tema de la seguridad en la acción administrativa local.

De hecho, sólo observando qué sucedía en Europa estábamos convencidos de que la nueva demanda social de seguridad crecería muy rápidamente en las ciudades italianas y temíamos que los alcaldes y las administraciones locales se encontrasen absolutamente sin ninguna preparación para afrontar estos nuevos problemas.

Lo que realmente sorprende, en Italia, es la soledad en la que se mueven los gobiernos locales para afrontar un tema que, en sólo cinco años, por una u otra razón, de desconocido se ha convertido en prioritario en la agenda política de nuestras ciudades más importantes.

En efecto, en ningún lugar del parlamento se discute la seguridad de las ciudades y, en consecuencia, no existe una clase política competente. Es un tema desconocido en las universidades y en los centros de investigación y no ha sido asumido como propio por quienes actúan profesionalmente en los cuerpos de policía.

Los puntos fuertes que han guiado nuestra acción entre 1994 y 1998 son muy sencillos y, ciertamente, poco originales para quienes me escuchan hoy. El primero es que las políticas para mejorar el estado de seguridad de las ciudades —bási-

camente para tener ciudades libres y ordenadas para todos— no acaban sólo con la actividad de prevención y contención de la delincuencia, aunque, naturalmente, las comprendan.

También existen políticas orientadas a mejorar la percepción individual y colectiva de la seguridad, así como a reducir los riesgos potenciales y los daños reales que produce la delincuencia extendida. De ahí la centralidad de las ciudades, de las entidades locales y de la participación ciudadana en las nuevas políticas de seguridad. De ahí también el papel central que tienen en Italia las administraciones locales en el control de la seguridad.

En efecto, Italia se caracteriza por un sistema administrativo local muy fuerte, por su representatividad y su arraigo, por la autonomía que caracteriza el ejercicio de los poderes que le son reconocidos y por la presencia muy extendida de los servicios de policía municipal que, en nuestra región, cuenta con un total de unos tres mil miembros.

El segundo punto fuerte es que no existen políticas de control de la seguridad urbana si éstas no comprenden también la acción de la policía criminal y de seguridad, y la de la magistratura, es decir, la prevención y la represión de la delincuencia. Éste es un punto particularmente difícil de poner en práctica en Italia.

Por una parte, las fuerzas de policía actúan dentro de un sistema organizativo centralizado y fragmentado —existen tres policías nacionales— y según las prioridades nacionales de las que los gobiernos locales están absolutamente excluidos. Por otra parte, el sistema penal italiano —sustancial y procesal—, es estructuralmente ineficaz y no idóneo para entrar en juego como recurso útil en el control de la seguridad urbana.

El conjunto resulta todavía más rígido por cuanto que estos límites son los que fija la Constitución de nuestro país, y la acción para reformarla, iniciada en 1996, está aparçada. Sin embargo, sabemos que volverá a intentarse.

El tercer punto fuerte ha sido el conocimiento de los límites objetivos que tiene una región si se aventura en este campo: en efecto, los órganos institucionales fuertes, dotados de poderes, que pueden promover nuevas políticas de seguridad en Italia, sólo son los gobiernos de las ciudades y el gobierno nacional. Por tanto, la acción regional sólo es útil si es útil también para las ciudades.

Con estos puntos fuertes, Ciudades seguras se ha presentado a las ciudades de la región sobre todo bajo tres aspectos: como estructura capaz de ofrecer un «diccionario» político y conceptual más moderno en el tema de la seguridad; como estructura capaz de describir los fenómenos de inseguridad y de delincuencia tal como se presentan en la dimensión regional y local, y como estructura capaz de ofrecer apoyo en la puesta en marcha de iniciativas inspiradas en las estrategias de «prevención integrada» o, por decirlo a la manera inglesa, en el «nuevo realismo de izquierdas».

Finalmente, una breve mención a la estructura de Ciudades seguras. Su principal punto fuerte es actuar bajo el mandato directo del presidente de la región, es decir, de la máxima autoridad política regional. Esto ha sido decisivo en los primeros años de trabajo y lo será cada vez más en la nueva fase de iniciativa que hemos preparado este año y que luego les describiré.

Cuando no se tienen competencias específicas fuertes, como en nuestro caso, sólo se puede tener fuerza de dos maneras. O porque existe un firme apoyo político a la iniciativa —ésta ha sido nuestra situación en los últimos años— o porque la institución, a pesar de tener escasas competencias específicas, aplica profusamente otras competencias y recursos útiles para afrontar cada problema, y esto es lo que nos disponemos a hacer en los próximos años. Me refiero a las competencias y a los recursos económicos significativos en los campos urbanístico, de obras públicas, social, sanitario y formativo que competen a la región.

Finalmente, el plan operativo. La actividad de Ciudades seguras está impulsada por un colectivo, realmente muy bien coordinado, de sólo seis personas, con la colaboración de muchos expertos y jóvenes investigadores que constituyen un comité científico. Si algún mérito tiene, es el de haber reunido lo mejor de lo que podía disponerse, incluso si hablamos de un país, Italia, totalmente carente de una tradición académica y de investigación en este campo.

3. LA RECONDUCCIÓN DE UNA NUEVA ETAPA DEL PROYECTO

Hasta aquí la historia de Ciudades seguras desde 1994 hasta 1998. A continuación daré algunas informaciones bastante más interesantes sobre lo que consideramos la puesta en marcha de una nueva fase de nuestras políticas regionales de seguridad, madurada entre finales de 1998 y principios de este año.

A finales del año pasado, con el presidente de la región hablábamos sobre el tema en estos términos: Ciudades seguras ha agotado su función porque ha alcanzado los objetivos que se había propuesto. O tenemos nuevos objetivos útiles para las ciudades o es mejor cerrar, más por haber logrado el éxito que por agotamiento.

En efecto, la situación de hoy, en Italia y en nuestra región, se caracteriza por algunas novedades que, de modo más o menos directo, nosotros mismos hemos contribuido a implantar.

Mientras tanto, casi todas las ciudades de nuestra región y las principales ciudades italianas, como Turín, Génova, Milán, Bolonia, Roma y Nápoles, han introducido el tema de la seguridad en sus programas de gobierno y preparado múltiples iniciativas bajo esta etiqueta. Utilizo expresamente este término porque todavía es imposible una evaluación de conjunto y de lo que puede esperarse de estas iniciativas, que en el último año se han multiplicado.

También en el frente de las relaciones entre gobiernos locales, gobierno nacional y policías se ha movido algo. En Módena, que es una ciudad de nuestra región, en la primavera de 1998 se suscribió entre el alcalde y el prefecto de la ciudad, con la presencia del ministro del Interior, un acuerdo con el título un poco barroco pero significativo: «Protocolo para la experimentación de nuevas modalidades de relación orientadas a la realización de iniciativas coordinadas para un control global de la seguridad de las ciudades». En poco más de un año se han firmado más de cincuenta de estos protocolos.

En el pasado otoño, por primera vez, la expresión «seguridad urbana» entró en el programa del gobierno nacional junto con una recomendación, dirigida a los

prefectos y a los jefes de policía —que son los responsables locales de la seguridad pública— para que intensificasen la colaboración con los alcaldes de las ciudades.

Hace pocas semanas se ha aprobado definitivamente una ley que prevé la presencia de los alcaldes y presidentes de las provincias en los comités provinciales para el orden y la seguridad pública, que están presididos por los prefectos y de los cuales forman parte los jefes de policía y los mandos locales de las tres policías nacionales. Los alcaldes también tienen la facultad de pedir que se convoque el comité y proponer los puntos del orden del día.

En cambio, en un plano diferente, deben destacarse dos iniciativas con las que finalmente se empieza a llenar el vacío de conocimiento que tenemos en Italia sobre los fenómenos de delincuencia. La primera se refiere al Instituto Nacional de Estadística que, en 1997, llevó a cabo la primera investigación nacional de victimización y que se tiene la intención de repetir cada cuatro años.

La segunda ha sido la adopción, en este año, por parte del Departamento Nacional de Seguridad Pública, de un nuevo sistema nacional informatizado de recogida y archivo de las denuncias. Lo que lo hace particularmente importante para nuestros objetivos es que se trata de un archivo con fines estadísticos y, por tanto, accesible, que contiene informaciones suficientemente articuladas y aptas para ser utilizables como apoyo de las decisiones, incluso a corto plazo.

En definitiva, se ha movido algo y, como lo que se ha movido tiene una enorme inercia, es legítimo preguntarse sobre la importancia de lo ocurrido durante este tiempo.

En un período muy breve ha sucedido lo que se había previsto a principios de la década; la petición social de seguridad, desconocida todavía en las elecciones locales de 1994, ha crecido de tal manera que ha condicionado de forma quizá decisiva la elección de los alcaldes en los últimos dos años.

Naturalmente, todo esto no elimina el convencimiento de que deberán transcurrir al menos otros diez años, si es que hay una voluntad política adecuada, para llegar a una efectiva modernización de las políticas de seguridad en Italia.

4. LOS RESULTADOS DEL PROYECTO

Volviendo a Emilia-Romagna, se puede afirmar que ahora ya ha terminado la fase de promoción de nuestra iniciativa sobre la seguridad, que seguramente ha conseguido resultados y que se ha abierto, aunque confusamente, la fase de su traducción en políticas, en programas y en actividades.

Sobre este punto, la falta de poderes específicos propios del gobierno regional y la ausencia de un mandato dirigido a los gobiernos de las ciudades, como ocurre en el caso de los alcaldes, constituye un problema que ya no puede resolverse recurriendo únicamente a la competencia política.

El problema para la región de Emilia-Romagna —con mayor razón para mí, que trabajo con un contrato que concluirá con la terminación de su utilidad— es encontrar las razones y los instrumentos para permanecer en activo. Al menos

potencialmente, deberíamos tener la posibilidad de orientar el curso de las nuevas políticas de seguridad que se van estructurando en las ciudades.

En efecto, advertimos del riesgo de que, en ausencia de poderes adecuados, se pueda dar legitimidad a cualquier tipo de política, a entrar en ella, pero sin tener su responsabilidad directa.

La primera pregunta: ¿es útil y posible llevar a cabo una política regional sobre la seguridad? Ha tenido algunas respuestas positivas.

Es útil porque nuestra región, como el resto de Italia, está formada por comunidades de dimensiones bastante diferentes: en la nuestra hay trescientas cuarenta y una, con poblaciones que oscilan entre ciento cincuenta habitantes y cuatrocientos mil. El riesgo de que las políticas de seguridad aplicadas por las ciudades más importantes se reduzcan al intento de desplazar los problemas poco más allá de los límites administrativos siempre es muy fuerte; en cambio, esto es materialmente imposible en un territorio tan amplio como la región.

También es útil porque sólo con alianzas a escala regional las ciudades alcanzan una fuerza suficiente para enfrentarse a instituciones de peso y nivel nacional como el Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Seguridad Pública, que es la estructura técnica de coordinación de las tres policías nacionales. Como se ve, la respuesta al tema de la utilidad es positiva.

En cuanto a la posibilidad de una política regional sobre la seguridad, hoy, en Italia, sólo puede llevarse a cabo de una manera: gradualmente, ofreciendo recursos y competencias a las ciudades para establecer sus propias políticas de seguridad y vinculando esta ayuda a una coherencia progresiva y compartida a escala regional.

5. LOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS Y LAS ACCIONES FUTURAS

Llego así a la última parte de mi comunicación: los instrumentos normativos y las acciones con las que pensamos llevar a cabo esta nueva fase de las políticas regionales de seguridad. En realidad, el instrumento normativo ya existe.

En marzo de este año, en Emilia-Romagna se aprobó definitivamente la Ley de reforma del sistema regional y local, reconocida a todos los efectos como ley estatal. Incluye, por primera vez en Italia, un capítulo que dicta normas para el desarrollo de las políticas regionales de seguridad, definiendo su espacio jurídico, sus finalidades y sus instrumentos.

En lo referente a la definición de su espacio jurídico de actuación, la región asume como competencia, y cito la ley, «la promoción de un sistema integrado de seguridad de las ciudades y del territorio regional»; mientras que su objetivo es, y cito de nuevo la ley, la «consecución de una convivencia ordenada y civil en las ciudades y en el territorio regional».

Estas normas, que de por sí ya son una novedad, ponen frente a frente dos puntos de dimensión nacional, el primero de los cuales es de nivel constitucional. Efectivamente, por primera vez se reconoce que existe «una convivencia ordenada y civil en las ciudades y en el territorio» que es diferente de la «convivencia

ordenada y civil de la nación», formulación con la que en Italia se identifica la tutela de la «seguridad y del orden público» que la Constitución reserva de manera vinculante a los órganos del Estado.

El segundo punto enfrentado es el de la relación con las instituciones responsables de la seguridad pública, en particular con las tres policías nacionales. De hecho, al reconocer a las regiones la misión de promover un «sistema integrado de seguridad» también se les reconoce un poder formal de iniciativa dirigido hacia dichas policías.

Pasemos ahora a los instrumentos para la acción que la ley pone a nuestra disposición: estos instrumentos son tanto «institucionales» como «operativos».

Entre los primeros, quiero recordar que en la ley hay un apartado sobre la concertación en materia de seguridad entre las ciudades y las regiones, que incluye a jefes de policía y prefectos, es decir, a los responsables locales de las fuerzas de policía.

Entre los segundos, los operativos, se mencionan las actividades de investigación y documentación, el sostenimiento financiero de los proyectos locales, la promoción y la financiación de la formación, así como el establecimiento, siempre con fines de seguridad, de las competencias de gestión propias de la región en lo referente a policía local.

Como ya he dicho antes, me dispongo a terminar esta comunicación con algunas indicaciones sobre las acciones con las que el gobierno regional desea llevar a cabo, a la luz de la ley que acabo de describir, esta nueva fase de la iniciativa propia sobre la seguridad.

La primera acción se refiere a la promoción de los proyectos locales a través del apoyo financiero de la región, según dos prioridades distintas.

Las colaboraciones asignadas a los municipios tienen como única prioridad la de la coherencia interna del proyecto: en efecto, en esta fase, nuestro objetivo es estimular a las ciudades para que traduzcan en programas y técnicas operativas sus ideas sobre la seguridad sin límites particulares. Esperamos que se produzcan de una manera amplia diversas experiencias que, *a posteriori*, sirvan de base para una sistematización.

En cambio, las colaboraciones asignadas específicamente a las policías locales tienen el objetivo opuesto: inducirles a poner en común ciertos servicios, a propiciar un acercamiento homogéneo a los ciudadanos en toda la región y a estandarizar las prácticas operativas.

En cuanto a la segunda acción, corresponde a lo que hemos llamado «proyectos especiales». En este caso, se trata de alcanzar acuerdos bilaterales entre región y ciudad para mejorar y resolver problemas significativos de seguridad.

Se ha previsto una fase preparatoria para identificar el problema, compartir los modos de afrontarlo, crear un programa operativo y financiero y definir las responsabilidades. En definitiva, una fase de toma de decisiones en la que se establecerán acciones administrativas mutuamente vinculantes y que contendrá un plan plurianual de financiaciones. Una fase de actuación.

Lo que me ha impresionado en estas últimas semanas, que he dedicado a encuentros con los alcaldes de nuestras ciudades más importantes, es la variedad y la calidad de las propuestas que se me han hecho.

En un caso se trata de la renovación urbanística y social de la zona alrededor de una estación; en un segundo caso, de la necesidad de reducir la incidencia de un delito específico; en un tercero, de robos en apartamentos; en otro, de una evaluación preventiva del impacto, en términos de seguridad, de una gran infraestructura de próxima realización, y el último se refiere a la prevención, a escala municipal, de la conflictividad entre autóctonos e inmigrantes legales (en una de las ciudades con el índice más alto de inmigrantes legales de todo el país, diez veces la media nacional).

La tercera acción se refiere a la potenciación de la escuela regional de policía local, que hemos constituido el año pasado y que debe convertirse en sede privilegiada de proyectos, actualización y experimentación formativa para todos los operadores de la seguridad, naturalmente, a partir de los operadores de policía local.

Finalmente, la cuarta y última acción contempla llegar a un entendimiento formal con el Departamento Nacional de Seguridad Pública para la realización en común de dos iniciativas.

Con la primera, deseamos experimentar en todas las regiones módulos formativos comunes, sesiones formativas en las que participen juntos operadores de las policías nacionales, de las policías locales y de los servicios sociales.

Con la segunda, nos proponemos llegar a la constitución de un centro regional que controle, procese y difunda las informaciones que se deriven del nuevo sistema de archivo informatizado de las denuncias; y que se haga en tiempos útiles para orientar la acción pública.