

La gestión de la seguridad ciudadana en las sociedades multiculturales

AMADEU RECASENS I BRUNET

Director del Centro de Estudios de la Seguridad del Departamento de Interior
de la Generalitat de Catalunya

129

1. INTRODUCCIÓN

Yuxtaponer los conceptos *seguridad ciudadana* y *sociedad multicultural* es un ejercicio totalmente necesario. Pero dicho esto, también hace falta señalar el riesgo que supone hacerlo de manera precipitada o simplista. Un enfoque de esta clase lleva a confrontar seguridad y multiculturalismo (a menudo reducido automáticamente a inmigración) en un equilibrio de contrarios marcados por los signos positivo-negativo, es decir, que a menor multiculturalidad mayor seguridad y a mayor multiculturalidad menor seguridad.

Esta relación constituye, en cierta manera, lo que se conoce como profecía autorrealizada¹ ya que, a fuerza de afirmarla acaba por hacerse realidad. Repetir predictivamente que la multiculturalidad hace crecer la delincuencia provoca un aumento de la alarma social y, por tanto, de la percepción de inseguridad, y ésta provoca más inseguridad subjetiva, que acaba por generar sociedades que se sienten cada vez más inseguras cuanto más aumenta la multiculturalidad, y así sucesivamente. Si, además, la delincuencia aumenta realmente, este incremento se atribuye indefectiblemente a la presencia de *forasteros*.

Por si fuera poco, es muy probable que un análisis *objetivo* —cuando este concepto se utiliza como eufemismo para decir poco o nada crítico— de las cifras

1. Este concepto se hizo popular gracias a R.K. Merton, que retoma el teorema de Thomas: «Si los individuos definen las situaciones como reales, son reales en sus consecuencias». Merton (1949 p. 507) lo reformula diciendo que: «La profecía que se cumple a sí misma es, en el origen, una definición *falsa* de la situación que suscita una conducta nueva, que convierte en *verdadero* el concepto originariamente falso.» Y también que: «las definiciones públicas de una situación (profecías o predicciones) llegan a ser parte integrante de la situación y, en consecuencia, afectan a los acontecimientos posteriores». Hay que recordar, además, que este autor ejemplifica la profecía que se realiza a sí misma a través del análisis de los procesos de exclusión racial y étnica en Estados Unidos.

disponibles corrobore esta percepción al descubrir que se produce un número significativo de detenciones de extranjeros. De este modo, una posición primaria y autocomplaciente o una más elaborada pero expresamente demagógica² podrán encontrar suficientes elementos para construir un discurso justificador de la exclusión y de la acción represiva.

Si queremos ir más allá de esta visión epidérmica, habrá que hacer un esfuerzo para elegir la percepción primaria de una más elaborada.³ Para hacerlo, será necesario que nos preguntemos sobre la naturaleza de lo que estamos examinando, más allá del significado que tienen las palabras en el lenguaje coloquial. ¿Qué es la seguridad ciudadana? ¿Qué es la multiculturalidad? ¿En qué contexto se (re) producen?

Si queremos yuxtaponer —que no confrontar— seguridad y multiculturalidad debemos partir de la idea de que quizá —por no decir con toda probabilidad— no expresan ideas o conceptos comparables, y que por tanto no podemos equipararlas.

Por otro lado, también hay que ver si es posible encontrar algún elemento que, en un contexto determinado, nos permita trabajar con ambos elementos a la vez, a partir de un nexo común. La clave, entonces, es la contextualización, ver en qué entorno queremos analizarlas y cuál ha sido el cambio más significativo que ha afectado a ambas. La hipótesis de trabajo es que este elemento común es el de la globalización, en la forma que adopta en las sociedades que se encuentran en un proceso de tardomodernidad.⁴

2. EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN

El fenómeno de la globalización tiene diversas formas de expresión, de hecho, esta palabra se ha convertido ya en una especie de recurso cuyo contenido puede expresar las más variadas concepciones y cargas, de manera que se está convirtiendo en un tópico —otro de tantos— y en un recurso fácil de toda clase de discursos. En una primera aproximación, parece que se trate de una necesidad de los medios de producción, tanto para abrir nuevos mercados como para abaratar costes. Como señala Navarro (2003, 149): «El proceso de globalización no es intrínsecamente positivo o negativo. Depende de quien lo controle: lo que hoy se llama globalización es una forma específica de mundialización de la actividad económica desarrollada según unas políticas neoliberales que están dañando el bienestar de las clases populares del Norte y del Sur».

2. Entiendo por demagogia la manipulación envolvente de las masas en el sentido de Canfora (1994).

3. Como señala Bachelard (1987, 123): «la evidencia primera no es una verdad fundamental. De hecho, la objetividad científica sólo es posible si previamente se ha roto con el objeto inmediato, si se ha rechazado la seducción de la primera elección, si hemos detenido y contradicho los pensamientos que nacen de la primera observación».

4. Se podría discutir si es pertinente la expresión *post modernidad*, pero profundizar en este punto nos abocaría a un nuevo abismo del que, ahora y aquí, podemos prescindir. No está claro en cambio que esta hipótesis funcionase en otras sociedades con estados de desarrollo distintos.

Por otro lado, no faltan voces que proponen, de momento sin mucho éxito, un aprovechamiento y una transformación de este fenómeno en un proyecto humanista y alternativo. El Forum Social Mundial afirmaba en el segundo párrafo del Compromiso de Porto Alegre: «Venimos a compartir nuestras luchas, intercambiamos experiencias, fortalecemos nuestra solidaridad y manifestamos nuestro rechazo absoluto a las políticas neoliberales de la presente globalización». En el mismo sentido, Samir Amin (1999, 19) ha planteado la necesidad de construir un sistema político global que no esté al servicio del mercado global.

Pero del mismo concepto de globalización, por su origen económico y por su voluntad omnicompreensiva, se desprenden las contradicciones propias de una realidad que impide globalizar lo que es heterogéneo. Un proceso de esta clase no parece posible sin establecer unas relaciones de dominación, o bien sin dictar una serie de pautas homogeneizadoras impuestas por aquellos (Estados, empresas, *lobbys*...) que disponen del mayor poder coactivo. Dicho de otro modo, existen globalizadores que imponen sus criterios y globalizados que no tienen más remedio que aceptarlos, lo que parece indicar que quizás el espacio, las técnicas, los métodos han cambiado, pero no así las relaciones de dominación.⁵

Lo que es indudable es que cualquiera de los criterios de globalización que se adopte configura una redefinición de los espacios. Si tomamos como ámbito de referencia el del Estado-nación, se hace manifiesto cómo la tensión provocada por los procesos de globalización genera transformaciones hacia espacios subnacionales y/o supranacionales. Este fenómeno afecta a conceptos tan fundamentales como el de soberanía (Habermas 2000).

Como señalan Borja y Castells (1999, 18), siguiendo un planteamiento bastante extendido:⁶ «Simplificando, 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 y de identidades culturales de la sociedad, perdiendo por tanto legitimidad en tanto que instituciones representativas y como organizaciones eficientes». Se trata del fenómeno que hace que lo local y lo global no sólo no se excluyan, sino que se complementen. Varios autores, por remarcar claramente esta relación, utilizan el término *glocal*.⁷

La globalización entendida, desde un punto de vista realista, como la creación de nuevos espacios dominados por lógicas no estatales y de raíz económica ligada a conceptos de tipos capitalista neoliberal, implica forzosamente una relectura del Estado asistencial desarrollado en diversos países europeos durante las pasadas décadas. Esta revisión sólo es factible a partir del reconocimiento de su crisis.

5. Globalización no quiere decir nivelación, ni igualdad, ni mejora, sino extender a todo el planeta aquello que, para bien o para mal, ya existía. Que nos encontremos frente a un cambio trascendental en las relaciones sociales (Castells, 2000) no plantea ninguna clase de duda, pero no es evidente que eso suponga un cambio en la naturaleza de las relaciones de dominación.

6. Ver también Giddens (1999, p. 68).

7. Este término ha sido utilizado entre otros por Beck (1998, p. 77 y ss.), Dahrendorf (2002, p. 31 y ss.) o Curbet (2005).

En este contexto, el Estado se esfuerza entre un intento de recuperar terreno recobrando protagonismo político y la necesidad de dar paso a las nuevas exigencias económicas y geoestratégicas de las que tienden a prescindir para poder desarrollar mejor las redes de producción-distribución, crear megamercados y nuevos modelos políticos supraestatales. Sea cual sea el resultado de la bronca, lo que parece claro es que el gran perdedor, en estos momentos, es el llamado Estado del bienestar o Estado social.⁸ A grandes rasgos, podemos afirmar que la transformación y la evolución del Estado-nación se están orientando hacia modelos más privatizados, más actuariales y más descentralizados, como consecuencia de su drástica limitación de recursos, así como de la tensión a la que se ve sometido y que ya hemos nombrado, proveniente tanto del ámbito macro de la globalización como del ámbito micro de los espacios locales.

Estos espacios locales, regionales (con diversas denominaciones, como regiones, *länders* o autonomías) o municipales, aparecen en estos momentos como únicos posibles preservadores de lo que queda del Estado de bienestar y tienden a cambiar profundamente, si no el territorio, sí la estructura del clásico Estado-nación moderno.

Todo ello supone una nueva redefinición de espacios que plantea graves problemas en el plano de la seguridad, visto que este concepto se encuentra, desde sus orígenes modernos, vinculado a la forma de Estado-nación y a su principio de soberanía.

3. LAS MULTICULTURALIDADES

La multiculturalidad —en realidad, multiculturalidades, puesto que no puede hablarse de un único modelo— como fenómeno no es algo nuevo. Cualquier sociedad configura una realidad multicultural bajo diversas formas. En primera instancia, mediante la coexistencia de grupos de personas que, en un espacio social específico, se identifican con culturas distintas. Lo que sí hay que señalar es que todos los fenómenos relacionados con la multiculturalidad se desarrollan en un mundo cada vez más complejo, motivo por el que deben ser analizados en íntima relación con los conceptos de globalización y de complejidad. Como señala Morin (2001, 14): «Los problemas esenciales nunca son parcelables y los problemas globales son cada vez más esenciales (...) el reto de la globalidad es entonces un reto de complejidad (...) existe complejidad desde el momento en que los diversos aspectos que constituyen un todo (como el económico, el político, el sociológico, el psicológico, el afectivo, el mitológico) son inseparables y tienen una trama independiente, interactiva e interretroactiva entre las partes y el todo, el todo y las partes». Esta complejidad no puede reconducirse hacia formas de reduccionismo, como que el incremento de la inmigración significa más conflicto o es fuente de conflicto,

8. En este trabajo pueden utilizarse ambos términos como sinónimos en la medida en que el Estado social de derecho sirve de base al modelo neocapitalista del *Welfare State* (Díaz 1979, p.106).

y por tanto refuerza el argumento expuesto desde las primeras líneas respecto de la invalidez de una confrontación simplista entre seguridad y multiculturalidad (De Lucas 2003 b, 41).

La globalización genera determinadas condiciones sociales y laborales que producen, entre otras cosas, deslocalización de empresas y a la vez demanda de mano de obra inmigrada que, de otro modo, no puede hacer otra cosa que inmigrar, impulsada por una necesidad real de supervivencia y al mismo tiempo por un mito que persigue una imagen que ahora ya sabe inexistente, pero que aun así se percibe como una opción mejor que permanecer en su lugar de origen.

Esto quiere decir que aparecen —y se favorecen— movimientos y desplazamientos de personas que, además de mano de obra, aportan, como seres humanos, su cultura, su identidad y una voluntad/necesidad de no perderla, para no sentirse totalmente aniquilados, pero que también tienen que producir y a la vez ser destinatarios de procesos de integración.⁹

Es precisamente en este marco donde debe hablarse de multiculturalidad, pero como señala De Lucas, aparecen dos modelos: uno que apuesta por la segregación y la coexistencia por yuxtaposición, sin convivencia, y otro que opta por el encuentro y el contacto, y por tanto la aceptación del conflicto, gestionable y gestionado como forma de vida (2000, 1). Apostar por el segundo modelo implica aceptar no sólo el conflicto, sino también sus consecuencias, sus equilibrios, y exige un esfuerzo para entender y asumir la complejidad de las relaciones sociales y políticas. Supone partir de un planteamiento de multiculturalidad que permite «pasar de la noción monolítica de soberanía al modelo de ciudadanía inclusiva, del principio de mayoría (tantas veces confundido con el dominio de la mayoría y, lo que es peor en las democracias representativas, con el «dominio» real de una minoría relativa que, en todo caso, se alterna en el monopolio efectivo del poder) la universalidad de los derechos» (De Lucas 2003 a, 61).

Además, en sociedades como las nuestras, caracterizadas por un creciente proceso de concentración urbana¹⁰ y por la presencia establemente asentada de grupos minoritarios pero con identidad cultural propia y voluntad de preservarla, hace falta distinguir entre multiculturalidad e interculturalidad. Como también indica De Lucas (2000, 6), por multiculturalidad habría que entender un hecho social que refleja la existencia «de las manifestaciones de la diversidad, del pluralismo cultural, es decir, la presencia en una misma sociedad de grupos con dife-

9. Se produce la paradoja de que, a menudo, aquellos que aplauden la existencia y la pervivencia de fenómenos culturales e identitarios de su propia cultura en el extranjero (desde casales catalanes en todo el mundo hasta conceder el voto —como ha hecho recientemente Italia— en sus elecciones generales a descendientes de italianos de hasta la cuarta generación) no aceptan lo mismo cuando pretenden hacerlo los extranjeros presentes en su sociedad.

10. No podemos ahora entrar a analizar en profundidad la relación fundamental entre inmigración y ciudad, pero como dice Delgado (1997, p. 7): «en la ciudad nadie debería ser considerado intruso, básicamente porque no hay nadie que no lo sea». Y eso porque: «Los inmigrantes, en contra de lo que a menudo oímos decir, *no tienen que integrarse* ni en la sociedad ni en la cultura urbanas, sencillamente porque *las integran*» (ib. id., p. 11).

rentes códigos culturales (identidades culturales propias) como consecuencia de diferencias étnicas, lingüísticas, religiosas o nacionales, que es lo que designamos como sociedades multiétnicas». La interculturalidad, en cambio, constituye una de las respuestas normativas (como podrían serlo en otros modelos la asimilación impuesta o la segregación) a la multiculturalidad y sus nuevos retos y problemas, situándose en el plano normativo, de valores y de principios, de ideales. Desde esta perspectiva, se trata de reconocer y potenciar normativamente la pluralidad cultural.

La piedra de toque de este enfoque se encuentra en la aceptación del conflicto como factor integrante de las relaciones sociales. El elemento fundamental es entonces la gestión del conflicto y la inclusión del multiculturalismo como una más —que no la única— de sus variables. Se trata pues de la gestión de la inclusión/exclusión legítima y de sus procesos, y no cuesta nada suscribir las palabras de De Lucas cuando afirma que: «Una democracia pluralista de verdad no ha de renunciar a la cohesión, a la integración; pero no debe reducirla a un intento de asimilación que exija abjurar de cualquier manifestación de diversidad en la medida en que no se ajusta al canon de lo que es verdadero, de lo que es mayoritario» (2003 a, 61).

Ahora bien, dentro del mismo concepto de multiculturalidad y de los procesos de desplazamiento de personas, no todo el mundo que viene de fuera y es portador de cultura es visto del mismo modo. Lo describe claramente Delgado (1997, 8) cuando pone el acento en que el concepto de inmigrante no se aplica a todo aquel que en un momento dado viene de fuera, «*estraneus*», sino «a individuos percibidos como investidos de unas determinadas características negativas» y cuyo destino es ocupar los escalones más bajos, los lugares más inhóspitos del sistema social que los acoge. Esta situación sitúa al extranjero en un plano de inferioridad social, pero también cultural al considerar que proviene de sociedades menos modernizadas, más retrasadas. El conjunto de inmigrantes con estas características configura minorías étnicas, mientras que los forasteros que provienen de países ricos «no son inmigrantes sino residentes extranjeros, y no forman una minoría étnica sino colonias» (ib. id., 9). Por eso no es el extranjero, el forastero, ni una cultura distinta lo que se asocia con peligro e inseguridad, sino el inmigrante, caracterizado/estereotipado con este perfil, esta infracultura, esta etnicidad (Wieviorka 1992). Eso, no hace falta decirlo, se agrava si la minoría étnica es numerosa, o cuando el inmigrante no tiene papeles, ni cualificación. Todo ello sitúa al inmigrante en el territorio de marginación, lo que empeora en la medida en que su cultura —incluyendo la religión— esté más alejada de la dominante.

El extranjero acaba adquiriendo un perfil de chivo expiatorio, de peligroso, y alimenta los sentimientos de inseguridad. Una vez más, la profecía tiende a auto-realizarse. Cuando alguien de este grupo comete un acto delictivo, sus condiciones precarias, la tipología delictiva, que a menudo establece una relación muy directa con la víctima —tirones, atracos...— y la facilidad de reconocer sus rasgos físicos (*étnicos*) diferenciales dan a esta acción una alta visibilidad. La seguridad, en este punto, se cruza con el extranjero en la medida en que éste es portador de peligro, productor de riesgo. En cambio, se olvida que también es, y a menudo a la

vez, víctima (chivo expiatorio y víctima sacrificial son caras del mismo poliedro) así como también es demandante de sus derechos.

4. LA SEGURIDAD CIUDADANA

El concepto de seguridad se encuentra, desde sus orígenes modernos, vinculado a la forma del Estado-nación, y a través de él a la idea de soberanía. Ahora bien, esta situación está cambiando con la aparición de ámbitos *macroseguritarios* de tipo supraestatal, como son los espacios policial y judicial europeos, que han convertido una parte de las seguridades nacionales en una cuestión multilateral. En este entorno global, aparecen políticas que podemos tildar de claramente represivas, y que están vinculadas a una serie de grandes temas que han ido apareciendo y acumulándose en el desarrollo de la Unión Europea (UE): el terrorismo, las drogas entendidas como narcotráfico, la libre circulación de personas, el crimen organizado, la extranjería y las violencias.

La falta de entendimiento sobre políticas comunes en este nombrado «espacio de libertad, seguridad y justicia» (por ejemplo, sobre la creación de cuerpos policiales europeos) ha llevado al desarrollo de mínimos comunes denominadores que, aun así, plantean muchos problemas e interrogantes respecto de sus mecanismos operativos y de control. Se ha abierto al respecto un importante debate que pone el acento en los modelos políticos y sociales que debe regir una futura Unión Europea y sobre los riesgos derivados de la construcción de una Europa fortaleza en lugar de una Europa de los ciudadanos.¹¹

De otro modo, y simultáneamente, se incrementa la exigencia de mayor atención hacia las necesidades de una seguridad vinculada a los ciudadanos y a sus demandas básicas. Se ha desarrollado de esta manera un interés creciente para los aspectos *microseguritarios*, en un espacio local que reclama y que pretende gestionar el ámbito asistencial, de solución de problemas, de mediación, etcétera; pero que a la vez, *volens nolens* se consagra también como el espacio de las inseguridades y sus sentimientos, de la pequeña delincuencia, del riesgo y de los miedos de los ciudadanos.

Las respuestas a estas dualidades se traducen en planteamientos *blandos* como la policía comunitaria o de proximidad, o bien en otros *duros* y traumáticos de tolerancia cero. Los primeros pretenden incrementar la seguridad aproximando la policía a los ciudadanos, fomentando el uso de técnicas de patrulla urbana, estableciendo un diálogo permanente con los actores cívicos y apostando por la prevención/proactividad. Los segundos, en cambio, se basan en la presión aplicada a

11. No es posible reproducir aquí el debate, pero vale la pena señalar que, frente a las posturas eficientistas dispuestas a aceptar limitaciones de derechos y garantías a cambio de mayor control del territorio y de la población, se han alzado voces tan cualificadas como las del Parlamento Europeo y en especial de su Comisión de Libertades Públicas y Asuntos Internos, que repetidamente han reclamado los derechos de los ciudadanos frente a los riesgos del endurecimiento represivo. Véase entre otros los informes del Parlamento de 1992, 1993 y 2001.

ciertos espacios y colectivos ciudadanos, en la dureza de las sanciones, en una cierta permisividad por lo que respecta a la rudeza policial y en un eficacismo basado en principios de represión/reactividad.¹² Pero a pesar de las diferencias técnicas, relacionales e incluso ideológicas que separan ambos modelos, tienen en común la voluntad de resolver problemas ciudadanos relacionados con la seguridad en espacios y colectividades locales (y por tanto infraestatales).

De este modo se va definiendo, también en el terreno de la seguridad, un ámbito *glocal* que evidencia la indisociable complementariedad de lo global con lo local. De hecho, apenas ahora se empieza a profundizar en fenómenos de alcance local (como el problema del tráfico de drogas o de la prostitución, o de los robos a domicilios) comprobando que tras ellos, con extraordinaria frecuencia, aparece una dimensión global ligada a grupos criminales organizados de alcance transnacional (de narcotráfico, de comercio con seres humanos o de redes criminales de otra índole) en muchos casos complejos e interconectados. Así, los problemas se transfieren a menudo de lo local a lo global y viceversa, dejando al Estado un papel y un espacio más simbólicos que reales, en los que actúa como simple intermediario y gestor. Esto obliga a una revisión de los límites y campos de la intervención estatal, lo que plantea, entre otras, dificultades de ajuste, de legitimación, de control y de eficacia operativa.

Pero al hablar de seguridad hay que distinguir al menos dos niveles (Recasens 2004). En el primero, y en el entorno europeo desde el que estamos hablando, el concepto de seguridad pública va ligado a la idea de preservación de derechos y libertades que se vinculan directamente al mantenimiento de las condiciones del Estado social y democrático de derecho y sus posibles avatares. La salvaguarda de dichas condiciones se considera necesaria para desarrollar este modelo de Estado y de convivencia, y se atribuye a las instancias públicas la competencia para establecerlo, preservarlo y restaurarlo. Se trata de un concepto integral que incorpora diversos ámbitos de la seguridad como la seguridad ciudadana, la protección civil, la seguridad vial, la cobertura de auxilio en caso de catástrofe, los aspectos sanitarios epidemiológicos, etc.

En cambio, en un segundo nivel, hay que entender el concepto de seguridad ciudadana como una parte concreta de la seguridad pública. Puede definirse como la garantía —en forma de prevención, protección o en su caso reparación— de la integridad y el legítimo disfrute y posesión de sus bienes por parte de los ciudadanos, como realización efectiva del ejercicio de sus derechos y libertades.

Garantizar la seguridad ciudadana es competencia de las instancias públicas, por lo que deberán diseñar y aplicar las políticas públicas oportunas y ejecutarlas con los medios de que disponen, y entre ellos, ocupando un lugar determinante, las fuerzas y cuerpos de seguridad. La seguridad ciudadana se erige, pues, en garantía de una parte del Estado de convivencia cuyo mantenimiento es competencia de las instancias públicas.

12. Para una idea básica de estos planteamientos pueden consultarse Crawford (1997), Wilson y Kelling (1982) y Roché (2002).

Pero ni la seguridad pública ni la seguridad ciudadana pueden ser vistas de manera aislada.

Las políticas de seguridad deben entenderse como políticas públicas sectoriales. Es decir, no separables de otras políticas públicas, como las de bienestar social, sanidad, urbanismo, defensa, educación o inmigración, entre otras. Se caracterizan, pues, por ser un conjunto de iniciativas que deben ser adoptadas desde el poder político para garantizar la seguridad pública.

5. SEGURIDAD CIUDADANA Y MULTICULTURALIDAD: LA BÚSQUEDA DE PUNTOS DE CONTACTO

137

5.1 Las yuxtaposiciones

Lo primero que hay que señalar es que cuando se yuxtaponen multiculturalidad y seguridad ciudadana se están mezclando dos niveles distintos, lo que convierte este ejercicio en imposible. A la vista de todo lo que hemos estado diciendo, el nivel donde hay que situar la multiculturalidad es el mismo que el de la seguridad pública, y por tanto no es el de la seguridad ciudadana. De aquí se deduce que si queremos hablar, en un contexto complejo y globalizado, de multiculturalidad y seguridad pública, debemos hablar de modelos. De hecho, de lo que se trata es de una elección, de elegir entre distintos modelos de multiculturalidad, descartando la posibilidad de negarla o de impedirla ya que, como hemos visto, es el producto de una globalización ahora mismo irreversible. La opción que se elija determinará las políticas públicas adecuadas para transformar la realidad en el sentido multicultural deseado y enmarcará las posibles respuestas normativas.

Si se opta por favorecer el desarrollo de sociedades multiculturales enraizadas en formas de relaciones que aceptan el conflicto social como forma de convivencia y basadas en la diversidad, el respeto cultural y el respeto de los derechos y libertades democráticos, hará falta pensar en una normativización de tipo intercultural que tenga como una de sus prioridades la gestión del/de los conflicto/s en unos márgenes sostenibles de cohesión y de integración. En este marco, las políticas públicas de seguridad deberán, forzosamente, contemplar la transformación de la realidad con el objetivo de perfeccionar la preservación de esta diversidad, de los derechos y libertades.

El otro nivel, el que yuxtapone seguridad ciudadana con extranjería, puede tener distintas lecturas, dependiendo de las políticas públicas que se determinen, y que dependan, ellas mismas, del modelo de convivencia que se quiera adoptar. De estas políticas dependerá el planteamiento de la seguridad ciudadana como una de sus formas esenciales de ejecución. Resumiendo, podemos encontrar dos direcciones:

- En la primera, la seguridad ciudadana considera a los extranjeros como objetivo de control prioritario, por el hecho de considerarlos portadores de un estigma, de un estereotipo negativo, de una aureola de peligro. De

hecho, este concepto negativo de extranjería, en el sentido que ya hemos analizado, no debería ser posible en el modelo de multiculturalidad-seguridad pública que estamos defendiendo. No obstante, podría ocurrir que esta aplicación de la seguridad ciudadana se diese, a pesar de todo, sin obedecer a las líneas políticas marcadas al nivel del eje multiculturalidad-seguridad pública. En este caso significaría que ha fallado algo en la transmisión o en la gestión de las políticas, o en la formación/información/actitud de los que se encargan de llevarlas a cabo y que, por tanto, los poderes públicos deben corregir el rumbo de la seguridad ciudadana. Pero eso será muy difícil, por no decir imposible, si no existen los correspondientes mecanismos de evaluación de políticas (Robert 1994), lo que es más probable debido al poco cuidado que suele tenerse con estos aspectos. Una buena evaluación, que comienza en el mismo momento de diseñar la política pública, constituye el elemento esencial que permitirá obtener los conocimientos suficientes para determinar si su ejecución ha sido correcta, o bien si ha fallado en algún punto, y en este caso determinar las causas y aplicar los mecanismos de corrección correspondientes.

- En la segunda dirección encontramos un modelo de seguridad ciudadana que tiene como objetivo la concreción efectiva de la seguridad pública mediante la garantía de los derechos y libertades para todos los ciudadanos. Es decir, entre otras cosas, velar por una integración acorde con el modelo elegido, asegurar el no racismo, la no xenofobia y los derechos de todos los integrantes de la sociedad —con independencia de su *extranjería*— y a la vez exigir, también sin diferencias, a todo ciudadano, a todos los colectivos, el respeto a las normas de convivencia que se espera de ellos en el marco de la interculturalidad deseada.

Eso es, de hecho, lo que debería producirse si funcionase correcta y efectivamente el binomio multiculturalidad-seguridad pública y sus políticas se ejecutasen correctamente.

5.2 Los espacios

Para entender la complejidad de la temática que estamos analizando, hemos planteado dos binomios: multiculturalidad-seguridad pública y extranjería-seguridad ciudadana. Los hechos que relacionan ambos binomios se producen en espacios concretos, pero como hemos visto, este factor está cambiando. Si desde la aparición del Estado moderno, el espacio común era el del mismo Estado, la evolución de las últimas décadas ha alterado esta situación. Ha aparecido un espacio global donde resulta difícil establecer relaciones entre multiculturalidad y seguridad pública porque cuesta adoptar políticas debido a un claro déficit de *decididores*. En la UE, por ejemplo, la existencia de un doble nivel de decisión —la Comisión y el Consejo— configura, como hemos visto, un espacio llamado de libertad, seguridad y justicia todavía bastante precario y poco definido.

A nivel estatal nos encontramos con unos espacios en transición. La crisis de los Estados-nación, por lo menos en el entorno del Estado moderno, hace que éste se mantenga fuerte en el plano simbólico, en las competencias normativas y en el control de fronteras (en el caso de la UE, hace falta hablar también de fronteras exteriores). En cambio, deja a otros niveles (espacios locales y regionales) la ejecución real, la gestión del conflicto. Por decirlo brevemente, el Estado mantiene la parte no transnacionalizada del eje multiculturalidad-seguridad pública, pero está progresivamente abandonando el eje extranjería-seguridad ciudadana.

El espacio real donde se dirime el conflicto acaba siendo el local —entendiendo por local lo regional-municipal. Si el binomio multiculturalidad-seguridad pública depende en cada caso del nivel de autonomía y de poder de las estructuras locales, por lo que respecta al binomio extranjero-seguridad pública y la gestión de los conflictos, los casos que puedan derivarse acaban resolviéndose prioritariamente en el espacio local, independientemente del ámbito de los profesionales que trabajen o de la Administración de la que dependan. En este sentido, los modelos policiales de proximidad son, por sus características, más adecuados que los de tolerancia cero. En cualquier caso, haría falta hablar de tolerancia límite, para indicar aquel margen del que no se puede tolerar la transgresión por parte de ningún ciudadano, porque lo que está en juego es el modelo de convivencia y, por tanto, es necesaria la intervención de los poderes públicos.

Además, hay que señalar que este espacio local-regional del que hablamos es prioritariamente urbano, y eso tiene implicaciones en todos los niveles,¹³ como también las tiene el hecho de que los extranjeros se encuentren muchas veces obligados a moverse por unos espacios físicos indefinidos, que Augé (1992) ha calificado como no-lugares, y que se caracterizan por ser zonas ambiguas, espacios que no pueden definirse como lugar de identidad, ni relacional, ni histórico, como carreteras, aeropuertos, centros comerciales o campos de refugiados.

También es necesario tener muy presente la existencia de un espacio/ubicación específico para el *extranjero*. Es aquello que lo hace ser extranjero, que lo mantiene, pues, dentro y fuera de la sociedad en la que se encuentra, sin adquirir estatus de verdadero ciudadano, pero sin dejar de estar presente (Delgado 1997).

6. CONCLUSIONES

Muy sintéticamente, podemos señalar que en el marco de los Estados modernos —sociales y democráticos de derecho— en su forma actual, bajo el común denominador de la globalización, es necesario tratar la seguridad y la multiculturalidad por separado. Aun así, como pasa también en otros campos de la gestión del conflicto social, pueden establecer unas relaciones, unos nexos, entre multiculturalidad y seguridad. En este caso, y en buena parte, son el fruto de un mode-

13. Desafortunadamente no podemos entrar ahora en este nivel de detalle, pero podemos volver a remitir a Delgado (1977 op. cit.).

lo de globalización donde los globalizadores marcan el flujo de movimiento de los globalizados, creándose sociedades multiculturales desequilibradas donde el miedo y la inseguridad encuentran su lugar.¹⁴

Estos nexos pueden desdoblarse en dos binomios:

- multiculturalidad y seguridad pública
- extranjería y seguridad ciudadana

Desde el punto de vista de las políticas públicas, es necesario tomar decisiones, en función del entorno. Esta elección supone optar por modelos determinados, y estos marcan el resto de políticas a elaborar y ejecutar.

140

Decidirse por un modelo de sociedad multicultural normativamente enfocada hacia la interculturalidad produce consecuencias a nivel de políticas de seguridad pública y de seguridad ciudadana y exige una coherencia de planteamientos y de actuación por parte de los poderes públicos.

Muy probablemente, la clave de un buen desarrollo y de una adecuada convivencia depende de la capacidad de elaborar, ejecutar, evaluar y saber corregir políticas públicas, tanto a nivel de multiculturalidad/interculturalidad, como de seguridad. En este sentido hay que entender que los dos binomios expuestos son una construcción social en ningún caso determinista, cuya existencia real no prejuzga el contenido, sino que son justamente las políticas aplicadas y las relaciones de equilibrio entre espacios físicos, sociales, económicos que contienen las que les darán un sentido u otro.

BIBLIOGRAFÍA

- AMIN, S. (1999) *El capitalismo en la era de la globalización*. Barcelona: Paidós (1ª ed. inglesa 1997).
- AUGE, M. (1992) *Non-lieux*. París: Seuil.
- BACHELARD, G. (1987) *Epistémologie. Textes choisis*. París: Presses Universitaires de France (1ª ed. 1971).
- BECK, U. (1998) *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós (1ª ed. alemanya 1997).
- BORJA, J.; CASTELLS, M. (1999) *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus (1ª. ed. 1997).
- CANFORA, L. (1994) *Demagogia*. Palermo: Sellerio editore (1ª ed. 1993).

14. Que esta situación es difícil de gestionar lo demuestra la reciente problemática surgida en diversos espacios de la periferia de las grandes ciudades francesas, y en especial de París. La gestión efectiva de conflictos en estos espacios, donde clásicamente el Estado estaba presente sólo en un plano simbólico, estaba en manos de desaparecidas estructuras sindicales y políticas locales provenientes de una clase obrera ahora ya desmantelada. Las transformaciones sociales, políticas y urbanísticas, entre otras, han producido nuevos perfiles en estos espacios donde ahora se percibe el error en la visión y el enfoque de políticas públicas.

- CASTELLS, M. (2000) *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Vol. 2 El Poder de la Identidad. Madrid: Alianza Editorial (1ª ed. inglesa 1997).
- CRAWFORD, A. (1997) *The local Governance of crime. Appeals to Community and Partnerships*. Oxford University Press.
- CURBET, J. (2005) «La glocalització de la (in)seguretat». *Seguretat Sostenible*, mayo.
- DAHRENDORF, R. (2002) *Después de la democracia*. Entrevista a cargo de Antonio Polito. Barcelona: Editorial Crítica (1ª. Ed. italiana 2001).
- DELGADO, M. (ed.) (1997) *Ciutat i immigració*. Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea (245 pp.).
- DÍAZ, E. (1979) *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Madrid: Cuadernos para el Diálogo.
- GIDDENS, A. (1999) *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza Editorial.
- HABERMAS, J. (2000) *La constelación posnacional*. Barcelona: Paidós (1ª ed. alemana 1998).
- LUCAS, J. de (2000) «Ciudad, participación, multiculturalidad: tras la estela de Frankfurt». Ponencia presentada en el V Foro: Participación y convivencia en la ciudad multicultural. Fundación Pablo de Olavide. <http://www.hugozarate.ambitioner.com/foros.htm> (Consulta del día 24 de marzo de 2006).
- LUCAS, J. de (2003 a) *Globalització i identitats*. Barcelona: Pòrtic.
- LUCAS, J. de (2003 b) «Inmigración y globalización acerca de los presupuestos de una política de inmigración» (pp. 23 a 52). En: MARTÍNEZ DE PISÓN, José; GIRÓ, Joaquín *Inmigración y ciudadanía. Perspectivas sociojurídicas*. Logroño, Universidad de la Rioja (159 pp.).
- MERTON, R.K. (1992) *Teoría y estructura sociales*. México: Fondo de Cultura Económica. (1ª. ed. inglesa 1949)
- MORIN, E. (2001) *Tenir el cap clar*. Barcelona: La Campana (1ª ed. Francesa 1999).
- NAVARRO, V. (2003) *Bienestar insuficiente, democracia incompleta*. Barcelona: Editorial Anagrama (1ª. ed. 2002).
- RECASENS, A. (2004) «Globalización, riesgo y seguridad: el continuose de lo que alguien empezose» en Fernando Pérez Alvarez (ed.) *Serta in memoriam Alexandri Baratta*. Salamanca: ed. de la Universidad.
- ROBERT, P. (1994) «Evaluer la prévention». *Archives de Politique Criminelle* nº16 (pp. 53-70).
- ROCHE, S. (2002) *Tolérance zéro? Incivilités et insécurité*. París: Éditions Odile Jacob.
- WIEVIORKA, M. (1992) *El espacio del racismo*. Barcelona: Paidós (1ª ed. francesa 1991).
- WILSON J.G.; KELLING, G.L. (1982) «Broken windows». *The Atlantic Monthly*, marzo, vol. 249 nº 3 (pp. 29-38)