

Regió Metropolitana de Barcelona
Territori·Estratègies·Planejament

LA SEGURETAT CIUTADANA A LES METRÒPOLIS DEL SEGLE XXI



Papers
53

Regió Metropolitana de Barcelona
Territori·Estratègies·Planejament

Papers

53

Regió Metropolitana de Barcelona
Territori·Estratègies·Planejament

**LA SEGURETAT
CIUTADANA
A LES METRÒPOLIS
DEL SEGLE XXI**

Papers. Regió Metropolitana de Barcelona és una publicació de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans sota el patrocini i l'impuls de l'Ajuntament de Barcelona, la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, la Diputació de Barcelona i la Generalitat de Catalunya.

Consell de Redacció

Joan Trullén (director de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona)

Javier Asensio (Ajuntament de Barcelona)

Rafael Boix (Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona)

Xavier Boneta (Diputació de Barcelona)

Jaume Busquets (Generalitat de Catalunya. Secretaria de Planificació Territorial)

Oriol Clos (Ajuntament de Barcelona)

Marina Espinosa (Diputació de Barcelona)

Juli Esteban (Generalitat de Catalunya. Secretaria de Planificació Territorial)

Amador Ferrer (Mancomunitat de Municipis. Àrea Metropolitana de Barcelona)

Juan Carlos Migoya (Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona)

Josep M. Carreras (Mancomunitat de Municipis. Àrea Metropolitana de Barcelona)

Secretaria de Redacció

Isabel Clos

Carme Cuartielles

Les opinions expressades en els treballs publicats són d'exclusiva responsabilitat de les persones que n'assumeixen l'autoria.

Coordinació editorial

Carme Cuartielles

Marta Guspí

Traduccions i correcció de textos

Andreu Navarro

Sira Ponsa

Anna Serra

Distribució i subscripcions

Publicacions IERMB

93 586 88 80 - iermb@uab.cat

Per a més informació, consulteu www.iermb.uab.es

Disseny

Oficina de Disseny de l'AMB

Maquetació i preimpresió

Disseny i Grafisme scp

Impressió

ADN Centro Gráfico S.L.

Barcelona, gener de 2011

DL: M-1937-2011

ISBN: 978-84-92940-04-2

ISSN 1888-3621 (Versió impresa)

ISSN 2013-7959 (Versió en línia)

© Ajuntament de Barcelona
Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona
Diputació de Barcelona
Generalitat de Catalunya

SUMARI

6	PRESENTACIÓ
9	LA SEGURETAT CIUTADANA
JAUME CURBET Director del Màster en Polítiques Públiques de Seguretat (Universitat Oberta de Catalunya i Institut de Seguretat Pública de Catalunya) i investigador associat de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona	LA INSEGURETAT CIUTADANA HA CANVIAT LES NOSTRES VIDES
21	LA GESTIÓ DE LA SEGURETAT CIUTADANA
FRANCESC GUILLÉN LASIERRA Responsable de Projectes i Organització de la Secretaria de Seguretat de la Generalitat de Catalunya	LES POLÍTIQUES DE SEGURETAT CIUTADANA
34	LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA DE LA SEGURIDAD EN LAS CIUDADES
JOSEP MARIA PASCUAL I ESTEVE Director de Estrategias de Calidad Urbana y coordinador de AERYC (América, Europa de Regiones y Ciudades)	LA SEGURETAT CIUTADANA A ALGUNES METRÒPOLIS D'EUROPA I AMÈRICA DEL NORD LA SÉCURITÉ À MONTRÉAL, UN RÉSULTAT COLLECTIF
45	PUBLIC SAFETY IN LONDON IN THE 21 ST CENTURY
MARCEL CAJELAIT Conseiller en Développement Communautaire, Direction de la Diversité Sociale, Ville de Montréal	LA SÉCURITÉ URBAINE DANS LES GRANDES AGGLOMÉRATIONS FRANÇAISES
54	CONCLUSIONS
JAMES BENNETT Strategy Development Manager at the Strategy, Research and Analysis Unit of the Metropolitan Police Service of London	LA SEGURETAT DES D'UNA PERSPECTIVA METROPOLITANA. EL CAS DE BARCELONA
BETSY STANKO Head of the Strategy, Research and Analysis Unit of the Metropolitan Police Service of London	VERSIÓ CASTELLANA
64	VERSIÓ ANGLESA
CHRISTOPHE SOULLEZ Criminologue	
ALAIN BAUER Professeur de Criminologie au CNAM	
73	
CARLES GONZÁLEZ MURCIANO MARTA MURRIÀ SANGENÍS Investigadors de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans, especialitzats en anàlisis de seguretat pública i victimització	
81	
111	

PRESENTACIÓ

Durant la darrera meitat del segle xx el volum de la població mundial que habitava en ciutats va superar al de la població rural per primera vegada. En conseqüència, les metròpolis del segle XXI s'han consolidat com a quelcom més que meres estructures urbanes, esdevenint el principal espai on es concreten els aspectes positius i negatius de la convivència i on es plasmen les pors i les seguretats de la població. La ciutat viscuda i utilitzada és cada vegada més àmplia i la diversitat de problemes que configuren el complex fenomen de la seguretat ciutadana es manifesta més enllà dels límits administratius municipals. D'altra banda ja ningú posa en dubte que el fenomen de la inseguretat no es pot reduir simplement al risc real de ser víctima de la delinqüència sinó que hi operen múltiples altres factors, no menys importants, com són el risc percebut i la manera com es construeix socialment el sentiment de seguretat. Amb tot, es palesa la necessitat d'implementar polítiques de seguretat des d'una perspectiva metropolitana que se sustentin en un coneixement integral tant de les diferents manifestacions de la delinqüència com de la vivència de la (in)seguretat entre la població.

L'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona treballa en el camp de la seguretat ciutadana des de l'ampliació de l'Enquesta de Victimització de Barcelona a l'àmbit metropolità l'any 1990. Des d'aleshores el seu equip de recerca ha col·laborat, de la mà de diverses institucions, en la producció d'informació sobre la seguretat ciutadana, participant tant en el disseny de les eines de recollida de la informació com en l'anàlisi dels seus resultats. Aprofitant el bagatge d'aquests anys sembla un bon moment per fer balanç de l'experiència acumulada mitjançant la publicació del monogràfic de PAPERS que teniu a les vostres mans, que vol ser una contribució a la necessitat d'abordar la seguretat ciutadana des d'una visió de governança. Es tracta d'oferir una mostra de l'estat de la seguretat ciutadana a les metròpolis del segle XXI, tant pel que fa a la investigació i anàlisi dels problemes d'inseguretat com a les polítiques públiques de seguretat destinades a solucionar-los. Tot això ha estat possible gràcies a la contribució de diversos autors d'arreu del món a qui volem agrair la seva participació, especialment a Jaume Curbet, que n'ha portat la coordinació de continguts.

El monogràfic s'estructura en quatre grans capítols. El primer, "La seguretat ciutadana", ens introdueix en la matèria explicant com el concepte de seguretat ciutadana ha anat evolucionant en la mesura en què ho han fet les nostres societats. En l'article que nodreix aquest capítol, Jaume Curbet posa de manifest com al mateix temps que la inseguretat ciutadana genera cada vegada més atenció en les agendes públiques i en les polítiques, es va fent evident una manca de reflexió profunda i pausada sobre el fenomen, el que condueix a una definició de polítiques que no es basen en un diagnòstic ajustat dels problemes específics que es pretenen solucionar.

El segon capítol, "La gestió de la seguretat ciutadana", reflexiona sobre com es pot afrontar el fenomen de la inseguretat ciutadana a partir del desplegament de polítiques públiques que no siguin merament de

control, repressió i càstig de la delinqüència. En el seu article, Francesc Guillén fa un balanç de com la seguretat ha passat de ser un àmbit relacionat únicament amb la delinqüència a estar unit a la qualitat de vida, i com aquest canvi de concepció ha comportat també una multiplicació dels actors i dels nivells territorials implicats en la seva gestió. Això no ha anat acompanyat d'una concepció única a l'hora de definir polítiques. El retorn a la idea de centrar la resposta a la inseguretat en la repressió i el càstig ha guanyat adeptes, mentre que han continuat subsistint, amb resultats gens menyspreables, les estratègies comunitàries que tenen la voluntat d'afrontar la seguretat com una realitat complexa i multisectorial. En aquest sentit, en el seu article Josep Maria Pascual argumenta com la qüestió de la seguretat ciutadana, en tant que és un fenomen de gran complexitat, requereix ser abordada a partir d'una nova manera de governar que permeti desenvolupar polítiques de seguretat democràtiques i socialment inclusives, això és, la governança democràtica de la seguretat.

El tercer capítol examina les experiències portades a terme a les àrees metropolitanes de Montréal, Londres i les aglomeracions urbanes de França. Marcel Cajelait fa un balanç de com la taxa de delinqüència ha disminuït a Montréal mitjançant l'acció combinada d'actors institucionals i civils i la implementació d'accions integrals i coordinades en diferents àmbits, així com la varietat de mitjans i estratègies utilitzats. James Bennett i Betsy Stanko, partint del cas de la metròpolis londinenca, ens exposen com els tipus de delictes que la població comunica a la policia poden reflectir què és el que els ciutadans entenen per seguretat i esbrinar quins són els límits que defineixen a l'hora de demanar la intervenció de la policia en els conflictes entre els ciutadans. Finalment, Christophe Soullez i Alain Bauer descriuen com gradualment les ciutats franceses han passat de ser llocs segurs i protegits de les agressions externes durant l'època medieval a ser territoris propicis a una creixent delinqüència i inseguretat on, especialment durant els últims 30 anys i en els suburbis de les grans ciutats, han sorgit nous reptes i amenaces que s'han d'afrontar sovint sense prou recursos.

En el darrer capítol i a mode de conclusió, Carles González i Marta Murrià, examinant el cas de Barcelona, exposen les raons que justifiquen la importància d'analitzar i gestionar la seguretat ciutadana des d'una perspectiva metropolitana per tal de plantejar polítiques públiques basades en el coneixement, contrastat i actualitzat, dels diversos factors que hi intervenen. Ho fan mitjançant les dades de l'Enquesta de Victimització de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (EVAMB), que durant més de vint anys ha anat construint un corpus de coneixements empírics sobre la victimització i el sentiment de seguretat a la metròpolis barcelonina i que ofereix una visió prou nítida per gestionar uns problemes que es troben íntimament relacionats i que les realitats administratives locals no aconsegueixen diluir.

LA SEGURETAT CIUTADANA

LA INSEGURETAT
CIUTADANA HA CANVIAT
LES NOSTRES VIDES

Resum

1. La glocalització de la inseguretat

1.1. Entre el risc i el temor

1.2. Reformular la inseguretat ciutadana

2. La governança de la seguretat ciutadana

2.1. La crisi del control estatal del delictes

2.2. La tensió entre polítics i administradors

2.3. L'opinió pública i els mitjans de comunicació

3. Conclusions

4. Referències bibliogràfiques

JAUME CURBET

Director del Màster en Polítiques Públiques
de Seguretat (Universitat Oberta de Catalunya
i Institut de Seguretat Pública de Catalunya) i
investigador associat de l'Institut d'Estudis Regionals
i Metropolitans de Barcelona

LA INSEGURETAT CIUTADANA HA CANVIAT LES NOSTRES VIDES¹

Resum

Mai abans no 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. Per això, resulta significatiu el contrast entre el soroll eixordador (pocs assumptes reben tanta atenció) i l'escassa reflexió que suscita el fenomen de la inseguretat ciutadana. Això no evita gairebé mai la precipitació dels actors polítics i administratius cap a polítiques públiques de seguretat amb més aparença que no pas substància, científicament inconsistents, que no són degudament avaluades i que, consegüentment, no poden sinó aportar una eficiència dubtosa. No es tracta, doncs, de persistir en un debat polític basat en vetustes raons preestablertes entorn de la idoneïtat de les estratègies participatives o bé punitives, 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.

1. La glocalització de la inseguretat

Les preocupacions locals per la seguretat ciutadana han copat, les dues últimes dècades, els primers llocs a les enquestes sobre les qüestions que més preocupen l'opinió pública, i han obtingut el tractament més espectacular als mitjans de comunicació i, per tant, també la prioritat a les agendes polítiques.

Tanmateix, la nostra tendència a pensar sempre en solucions millors sense ni tan sols considerar la possibilitat d'enfrontar-nos a les causes del problema per eliminar-lo (Panikkar, 2002), relega massa sovint l'anàlisi d'aquest problema i, per tant, la seva comprensió. Això passa fins al punt que, a la pràctica, l'anomenat «problema de la inseguretat ciutadana» s'ha convertit en un dels recursos, si no el principal, més usats –sense excloure la demagògia més descarnada– a les batalles polítiques (pels

vots) i mediàtiques (per les audiències). Per tant, es fa difícil, quan no simplement impossible, el debat informat i serè sobre les dimensions del problema, les seves causes i, sobretot, les solucions realment disponibles. Els efectes d'aquesta mancança injustificable, lluny de constituir una simple anomalia tècnica, adquireixen una rellevància política colossal.

Ja sigui com a resultat de l'existència d'importants interessos –corporatius, polítics i econòmics– vinculats directament a l'existència d'uns nivells sostinguts d'inseguretat ciutadana, o bé com a conseqüència de la predisposició psicosocial a descarregar les ansietats difuses i acumulades sobre un objecte visible, proper i fàcilment assequible (mecanisme del boc expiatori), o encara més probablement, com la sinergia perversa d'ambdós factors –és a dir, la conjunció entre els interessos creats en la inseguretat i la necessitat psicosocial de descarregar l'ansietat acumulada–, la qüestió és que la inseguretat ciutadana constitueix, sobretot, un problema mal formulat, i els problemes mal formulats, com és ben sabut, no tenen solució. Llavors, advertir que ens estem enfrontant a un problema mal formulat es converteix en la condició prèvia i del tot necessària per trobar la sortida d'aquest autèntic cul-de-sac.

Són dues, al meu parer, les raons principals que expliquen aquest despropòsit. En primer lloc, el problema de la inseguretat ciutadana es construeix –a causa de la falta de compromís econòmic i social per part de l'Estat (Wacquant, 2006)– esqueixant una part específica de les preocupacions per la seguretat (la inseguretat ciutadana –que es materialitza en l'esfera local–) de la resta (la inseguretat social –la qual es genera a escala global–). En segon lloc, la formulació del problema de la inseguretat ciutadana se sustenta en la confusió, en bona part interessada, entre la dimensió objectiva (la probabilitat de ser víctima d'una agressió personal) i la dimensió subjectiva (el temor difús a la delinqüència); de manera que, gairebé sense necessitat de distingir entre el risc real i el percebut –que, malgrat les

¹ Una versió molt ampliada d'aquest article es pot trobar a Curbet, J. (2010). *El rei nu: Una anàlisi de la (in)seguretat ciutadana*.

seves evidents interconnexions, apareixen clarament diferenciats—, les demandes de seguretat (la sol·licitud, per part dels ciutadans, de serveis de protecció siguin públics o privats) recolzen en un temor difús a la delinqüència que, malgrat contenir el risc real de ser víctima d'una agressió, adquireix vida pròpia al marge de l'evolució real dels índexs de criminalitat.

1.1. Entre el risc i el temor

És a dir, sense un increment real de l'activitat delictiva, la percepció d'inseguretat no sembla augmentar significativament. Amb tot, una vegada que la victimització incrementa la sensació d'inseguretat, aquesta adquireix una dinàmica autònoma i diferenciada en què poden intervenir molts elements i no únicament l'expansió real de la delinqüència. Per tant una correcta comprensió del fenomen de la inseguretat ciutadana requereix tenir ben present el següent:

«Una vegada consolidada, aquesta visió del món no canvia ràpidament. No és afectada pels canvis que es donen any rere any en les taxes del delictes, tot i que aquests impliquin reduccions en les taxes reals de victimització delictiva. Això explica l'aparent absència d'una relació entre les tendències del delictes i el sentiment de temor al delictes. Les nostres actituds davant el delictes —les nostres pors i ressentiments, però també les nostres narratives i formes de comprensió típiques del sentit comú— es tornen fets culturals que se sostenen i són reproduïts per guions culturals i no per la investigació criminològica o les dades empíriques oficials» (Garland, 2005).

No és estrany, doncs, que els qui més experimenten aquesta sensació d'inseguretat ciutadana no siguin, necessàriament, els sectors socials que es troben exposats més directament al risc real a l'agressió personal, sinó els que no disposen ni dels recursos ni de l'esperança de vida requerits per adaptar-se als vertiginosos canvis econòmics, socials i culturals que sacsegen la denominada era de la globalització. Així s'explica que en la configuració d'aquest sentiment d'inseguretat apareguin barrejats, amb la por difusa de la delinqüència, altres temors (propis, en definitiva, de la inseguretat social global) que res tenen a veure amb el risc real per a la seguretat personal.

En qualsevol cas, la persistència d'aquest clima d'incertesa, associat a l'existència d'uns alts nivells de delinqüència, sembla reflectir —als ulls dels ciutadans— una falta de voluntat d'afrontar el problema o, el que és pitjor, potser una incapacitat per fer-ho. De manera que 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 per tal de protegir-lo. Arribats a aquest punt, sembla operar un doble mecanisme d'adaptació: d'una banda, 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 (Skogan, 1992); d'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.

Malgrat això, la demanda de seguretat constitueix una qüestió social que no pot, finalment, ser reduïda a la simple agregació d'experiències individuals o grupals i que, per tant, requereix una resposta política —en el context d'una gestió integrada de la ciutat i de les seves disfuncions— que sigui capaç de transcendir les respostes merament tècniques i repressives (Chalom i Léonard, 2001).

En arribar a aquest punt, tot indica, doncs, que les demandes de seguretat, a la nostra societat, es configuren a partir del risc percebut respecte a la delinqüència considerada com un tot indiferenciat —més que d'acord amb el risc real de ser víctima d'un tipus específic d'agressió—, de manera prioritària per part d'aquell sector de la població que es troba amenaçat per la marginació econòmica i també per la social, cultural, política i ideològica.

Això explica que les polítiques públiques s'orientin, prioritàriament, a respondre a les demandes de seguretat d'una població atemorida (polítiques de seguretat) més que a desactivar els conflictes que es troben a l'origen de les diferents manifestacions de delinqüència (polítiques socials). Llavors, el cercle viciós està servit: conflictes desatesos que generen inseguretat als sectors socials més vulnerables; demandes de seguretat que responen al risc percebut abans que al risc real; polítiques de seguretat que pretenen tranquil·litzar la població atemorida sense modificar les condicions de producció d'aquests temors; i, en conseqüència, inseguretat cronificada.

1.2. Reformular la inseguretat ciutadana

L'estudi de la sensació d'inseguretat (risc percebut) resulta fonamental per a la correcta comprensió del fenomen de la inseguretat ciutadana i, per fer això, l'estructura social i el territori constitueixen dues dimensions bàsiques, ja que influeixen en la distribució desigual d'aquesta dimensió subjectiva del fenomen entre la població (Curbet et al., 2007).

Pel que fa a l'estructura social, com hem vist, la construcció del fenomen de la seguretat ciutadana no es relaciona només amb el risc real que experimenta la població de ser víctima de la delinqüència, sinó que depèn de molts altres factors. D'entre aquests factors de risc, un dels més importants és la posició social dels individus, que els fa més o menys vulnerables davant de la inseguretat social. La necessitat de seguretat ciutadana s'agudita en aquells grups amb una situació social més vulnerable, que experimenta una major sensació d'inseguretat en tots els àmbits de la vida i que disposa

de menys recursos per afrontar els riscos. En canvi, les persones dotades de majors proteccions atorguen una menor importància a la seguretat ciutadana. Es tracta de la població que gaudeix d'una posició competitiva en l'economia global, políticament integrada, amb capacitat per desplegar noves formes de relació social, i que és conscient que disposa de recursos suficients per controlar els riscos.

Pel que fa al territori, les ciutats i els seus barris són molt més que simples estructures urbanes, ja que és allà on es desenvolupen les relacions socials dels ciutadans, es materialitzen els aspectes positius i negatius de la convivència, i també són el lloc al qual es plasmen els temors i les seguretats de la població. La percepció d'inseguretat als barris acostuma a ser menor que a la ciutat, la qual cosa s'explica pel fet que el barri és l'espai pròxim i conegut, mentre que la ciutat és viscuda com a més llunyana i desconeguda. Els dos arguments principals que confereixen seguretat o inseguretat a un espai són el lloc en si, i la gent que el freqüenta. Ambdós factors es tradueixen en una única variable: l'ús social de l'espai, element bàsic per explicar el risc percebut als diferents territoris.

Un altre factor que pot influir en la percepció d'inseguretat a l'espai públic és l'incivisme, perquè l'estructura de relacions i la convivència al propi barri és un dels àmbits privilegiats de la recerca de seguretats. L'incivisme és, a més, un factor que intervé en la percepció d'inseguretat ciutadana a través del deteriorament dels espais públics que sol comportar. Això es produeix encara que el problema de l'incivisme pugui quedar reduït també a un simple boc expiatori d'un problema més gran i més inquietant: la inseguretat ciutadana.

En tot cas, el problema de la inseguretat ciutadana resulta indissociable de l'absència generalitzada d'indicadors fiables que permetin dimensionar correctament les distintes formes de delinqüència, continuar comparant la seva evolució amb la d'altres ciutats, països o regions i, finalment, mesurar l'impacte real de les diferents polítiques de seguretat. Llavors, la necessitat de disposar d'indicadors fiables de l'evolució de la delinqüència i la inseguretat, més que un repte exclusivament metodològic, s'ha convertit ja en una exigència política de primer ordre.

En l'actualitat es disposa, com descriu Torrente (2007), de tres fonts d'informació per tal de dimensionar els riscos per a la seguretat ciutadana que afecten una comunitat: els controladors (policia, tribunals, inspeccions, etc.), les víctimes i els transgressors. Els controladors ofereixen, és clar, exclusivament dades relatives als problemes que gestionen i normalment es tracta de xifres sobre infraccions o delictes processats. Les víctimes poden relatar les seves experiències, els seus temors i les seves demandes de seguretat; mostren, per tant, un ventall de dades sobre la inseguretat tal com és vis-

cuda. Finalment, els transgressors i els delinqüents poden parlar de les seves activitats, visions i intencions; sempre, és clar, tractant-se de transgressions o delictes reconeguts. Per recollir dades de cadascuna d'aquestes fonts es pot recórrer a diferents tècniques. Entre les més comunes, respectivament, podem trobar les estadístiques policials i judicials, les enquestes de victimització i les d'autoinculpació.

Sens dubte, cada una de les fonts i les tècniques emprades, pel fet que mesuren coses diferents, presenta les seves pròpies limitacions. Així, més de la meitat dels actes il·lícits penals no es denuncien i les sentències condemnatòries possiblement no arribin al 8% de les denúncies; a més, les estadístiques policials tendeixen a sobrerrepresentar els «delictes de carrer» –en detriment dels de «coll blanc»–, comesos per joves i homes de classe social baixa. Per la seva part, les enquestes de victimització troben dificultats per captar els esdeveniments amb víctima col·lectiva; posem per cas, els delictes contra el medi ambient o bé els comesos per organitzacions i professions. Finalment, les enquestes d'autoinculpació presenten problemes greus de no resposta. En conjunt, les diferents fonts tendeixen a sobrerrepresentar les infraccions i els delictes comesos a la via pública i a infrarepresentar els altres, de manera que no hi ha una font ni una tècnica ideal per avaluar la seguretat ciutadana. Així que tant els sociòlegs com els criminòlegs acostumen a utilitzar diverses fonts a les seves anàlisis. No obstant això, les enquestes de victimització són, fins i tot amb les limitacions assenyalades, la tècnica que ofereix una visió més propera a la realitat de la població; per tant, tendeixen a ser utilitzades com a base dels indicadors d'inseguretat subjectiva; és a dir, per mesurar el risc percebut.

Una dificultat afegida en l'anàlisi de la inseguretat ciutadana rau no solament en la falta d'indicadors adequats, sinó també en les seves pròpies limitacions, ja que la seva elecció sempre implica una selecció i, per tant, no pot quedar exempta de controvèrsies teòriques i polítiques.

Malgrat totes aquestes limitacions, d'altra banda inevitables, cal entendre que la tasca prioritària consisteix a reformular la problemàtica de la inseguretat ciutadana (associada exclusivament al perill de la delinqüència de carrer) en el context de la inseguretat social global i en uns termes que facin possible afrontar-la sense costos insostenibles per a la llibertat i la justícia.

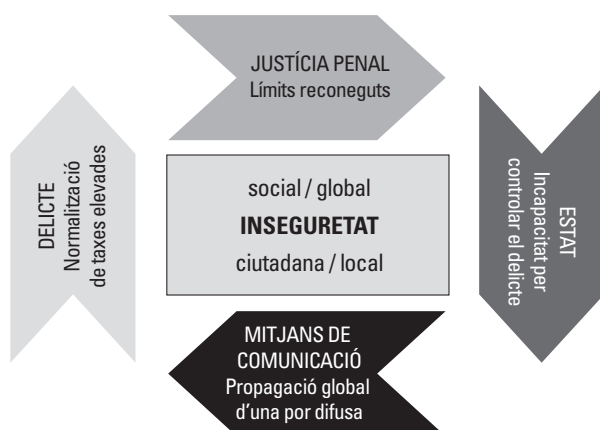
2. La governança de la seguretat ciutadana

Tanmateix, l'elecció i implantació de polítiques i pràctiques tècnicament viables (és a dir, realitzables) i políticament sostenibles (és a dir, acceptables socialment) pressuposa l'existència d'unes determinades condicions socials, polítiques i culturals de realització. Per tant, la interacció, inevitablement paradoxal, entre la llibertat

d'acció individualment responsable per part dels actors i la influència decisiva de les condicions socials, polítiques i culturals resulta ineludible.

En l'últim quart del segle xx, a les societats industrialitzades, el camp del control del delictes i la justícia penal va sofrir, si no un col·lapse o una ruptura completa, sí una crisi que va fer trontollar alguns dels seus pilars bàsics (perill) i que va donar lloc a una sèrie de respostes adaptatives els efectes de les quals arriben fins als nostres dies (oportunitat). És en aquest període que, segons Garland, es configura l'escenari social i criminològic al qual hauran de desplegar-se les noves polítiques públiques, que ve marcat, especialment en l'últim terç del segle xx, per dos fets socials fonamentals: la normalització d'elevades taxes de delictes i les limitacions reconegudes de la justícia penal estatal; els quals, conjuntament, donaran lloc a un tercer fet no menys transcendent: l'erosió del mite –fundacional de l'Estat modern– segons el qual l'Estat sobirà és capaç de generar llei i ordre i controlar el delictes dins dels seus límits territorials.

FIGURA 1 Procés de producció de la inseguretat ciutadana



Font: Elaboració pròpia basada en Garland (2005) i Robert (2003).

A principis dels anys noranta, quan a les societats industrialitzades la progressió de les taxes de delictes iniciada els anys seixanta semblava haver arribat a una mena d'altiplà, les taxes de delictes contra la propietat i de delictes violents registrats eren deu vegades superiors a les de quaranta anys enrere. Cal no oblidar que les taxes corresponents als anys posteriors a la Segona Guerra Mundial ja eren el doble o el triple de les registrades durant el període d'entreguerres, de manera que entre les dècades de 1960 i 1990 es va desenvolupar un conjunt de fenòmens entorn del delictes: l'expansió d'una por difusa davant del delictes, uns comportaments rutinaris d'evitació, unes representacions culturals i mediàtiques omnipresents i una «consciència del delictes» generalitzada que va deixar de considerar les altes taxes delictives com un desastre transitori i va passar a contemplar-lo com un risc normal que cal tenir present constantment. Així doncs, en primera instància, l'experi-

ència contemporània del delictes s'articula –basant-se en una nova consciència atemorida de la inevitabilitat d'altres taxes de delictes– en un conjunt de supòsits culturals i representacions col·lectives que ni tan sols un descens en les taxes de delictes no sembla capaç d'alterar.

Vinculat intimament a la normalització d'elevades taxes de delictes, i pràcticament en paral·lel, té lloc un segon fet determinant en la configuració de l'experiència contemporània del delictes: les limitacions reconegudes de la justícia penal estatal. Si fins a finals de la dècada de 1960 les institucions de justícia penal semblaven capaces de resoldre adequadament el desafiament que plantejava l'increment sostingut de les taxes de delictes registrats, durant la dècada de 1980 i a principis dels anys noranta s'observa una clara sensació de fracàs de les agències de la justícia penal i un reconeixement cada vegada més explícit dels límits estatals per controlar el delictes.

Aquesta visió, més o menys soterrada als cercles oficials, esdevé molt més estrident segons una opinió pública que no dubta a manifestar la seva posició crítica davant de la justícia penal (particularment davant de l'acció dels tribunals i els jutges), a la qual acusa d'aplicar unes penalitats massa indulgents i de no preocupar-se prou per la seguretat pública. En aquest clima de desconfiança en la capacitat de la justícia penal, les polítiques públiques consideren més realista afrontar els efectes del delictes que abordar el problema en si mateix.

2.1. La crisi del control estatal del delictes

Tot i això va caldre esperar a la col·lisió entre aquests dos fets –la normalització d'elevades taxes de delictes i les limitacions reconegudes de la justícia penal estatal– per adonar-se que «el rei va nu!». A pesar que la capacitat de l'Estat per complir degudament el seu propòsit de governar els diferents aspectes de la vida social era qüestionada en diversos fronts, faltava posar en retlleu la profunditat estructural d'aquesta incapacitat: ni momentània ni parcial, la falta de perícia per generar els nivells esperats de control del delictes posava en evidència la magnitud del fracàs estatal.

L'erosió de la capacitat estatal per generar llei i ordre i controlar el delictes dins dels seus límits territorials constitueix, indubtablement, una veritat extremament difícil d'assumir per les autoritats governamentals, que són conscients dels enormes costos que suposaria abandonar la seva pretensió de ser els proveïdors exclusius de seguretat pública, ja que la contrapartida de reconèixer els perills és el fracàs de les institucions, la justificació de les quals és precisament la no-existència de perills (Beck, 2008).

En realitat, però, la confiança en el poder públic per controlar el delictes és –com ens recorda Robert (2003)– una invenció relativament recent, i més a les pràctiques socials que als discursos dels juristes estatals. Per això

no és d'estranyar que es tracti d'una confiança fràgil que, per tant, necessita molt poc per esquarterar-se. I no s'ha de ser excessivament sensible per percebre, sota la fina capa del sistema penal contemporani, el batec persistent dels ancestrals ressorts de la por, el poder, la violència o la venjança.

Tampoc no hauria de sorprendre, en conseqüència, la lentitud i la dificultat que marquen el ritme d'avanç de les reformes humanitàries en el camp del control del delictes i la justícia penal, així com l'aparent facilitat amb què es retorna a principis i estratègies punitives que, per a l'esperit il·lustrat, podrien aparèixer com a definitivament superades.

Als efectes d'identificar els canvis produïts en el control del delictes, Garland (2005) ens proposa tenir en compte dos conjunts de forces transformadores. En primer lloc, els canvis socials, econòmics i culturals característics de la modernitat tardana, canvis que van ser experimentats, de manera desigual, per totes les democràcies industrialitzades occidentals després de la Segona Guerra Mundial i, de forma més accentuada, a partir de la dècada de 1960. En segon lloc, la combinació de neoliberalisme econòmic i conservadorisme social que va orientar les polítiques públiques desplegades en resposta a aquests canvis i, així mateix, a la crisi de l'Estat del benestar.

Seguint Garland, es posa de manifest que els canvis produïts en el camp del control del delictes i la justícia penal durant l'última meitat del segle xx, són deguts certament a l'acció combinada de decisoris polítics, dissenyadors de polítiques públiques, criminòlegs i formadors d'opinió; però només s'expliquen prenent en consideració a més –com a condició del tot necessària– els canvis operats tant en l'estructura social com en les sensibilitats culturals que han fet possible –en sentit tècnic– i desitjable –per als sectors més influents de l'electorat– aquest tipus de polítiques públiques.

Certament, en aquest canvi de mil·lenni han convergit, d'una banda, la pervivència dels elements estructurals propis de la modernitat capitalista i democràtica i, d'una altra, el desplegament de profundes transformacions –en les esferes econòmica, política, social i cultural– que han afectat des dels mercats econòmics globals i el sistema d'Estats nacionals fins a les condicions bàsiques que regeixen la vida dels individus i les famílies; canvis que, tant pel seu abast com per la seva intensitat, no podien sinó alterar substancialment el camp del control del delictes i la justícia penal.

En tot cas, sigui quin sigui el resultat, l'acció de la justícia penal està condemnada, per la seva pròpia naturalesa, a generar disgust, de vegades desengany i fins i tot franca hostilitat en alguna de les parts implicades en el procés: per exemple, ha de prendre mesures sobre individus perillosos i alliberar delinqüents que es reincorpo-

ren a la comunitat una vegada complerta la condemna. En aquestes condicions, els diferents actors es miren mútuament amb desconfiança i es mostren, generalment, escèptics sobre l'eficàcia global del sistema de justícia penal. No resulta estrany, doncs, que per a una gran part de la població, el dispositiu estatal de control del delictes sigui considerat més com a part del problema de la inseguretat ciutadana que de la seva solució (Garland, 2005).

2.2. La tensió entre polítics i administradors

No pot entendre's, en cap cas, que això justifiqui una reducció determinista de les opcions disponibles –tant per part de les agències com de les autoritats del sistema de justícia penal– per respondre als esmentats canvis i, per tant, per desplegar estratègies significativament diferents. El protagonisme, i consegüentment la responsabilitat, dels actors en els canvis operats en el control del delictes i la justícia penal durant l'última meitat de segle, resulta inqüestionable en la resolució dels problemes que es van plantejant successivament.

Així, els governs despleguen dues grans estratègies esquizofrènicament orientades cap a objectius oposats. D'una banda, es promouen reformes institucionals i polítiques públiques destinades, d'una forma o altra, a superar els límits evidenciats de la justícia penal i a corresponsabilitzar la comunitat en el control preventiu del delictes (estratègia comunitària). Però d'una altra els funcionaris electes –davant de les dificultats d'adaptar les polítiques públiques a la incòmoda realitat– reaccionen amb freqüència de manera polititzada, ja sigui per negar l'evidència i reafirmar el mite estatal del control exclusiu del delictes o bé per abonar-se a unes receptes de llei i ordre de resultats electorals temptadors, però d'efectes socials impredecibles (populisme punitiu).

Certament, l'augment i la cronificació de les taxes de delictes registrat en nivells alts, a partir de la dècada de 1960, va pertorbar notablement les principals agències de la justícia penal (la policia, els tribunals, les presons). A l'increment del volum de feina del sistema de justícia penal (delictes denunciats a la policia, investigacions realitzades, judicis celebrats, delinqüents empresonats) s'hi va afegir l'escassetat de recursos per fer front a l'increment de la demanda. De manera que, com hem vist, la justícia penal va començar a ser vista com a part del problema més que de la solució. L'ansietat generada pel temor de perdre la confiança del públic, tanmateix, va provocar reaccions diferents i no sempre complementàries en els dos grups principals d'actors institucionals: els polítics i els administratius.

Per als actors polítics, que es mouen en el context de la competència electoral, les decisions polítiques estan fortament condicionades per l'exigència d'adoptar mesures efectives a curt termini, que resultin populars i que no siguin interpretades per l'opinió pública com a

mostres de feblesa o com un abandonament de les responsabilitats estatals. D'aquesta manera, les decisions polítiques en l'àmbit del control del delictes i la inseguretat tendeixen inevitablement a buscar la espectacularitat, quan no el simple efectisme, i a evitar a qualsevol preu que puguin ser acusades, per l'oposició política o els mitjans de comunicació, d'allunyar-se del «sentit comú» (Garland, 2005).

En canvi, per als actors administratius, encarregats de la gestió de les agències del sistema de justícia penal, les exigències pròpies de les relacions públiques i del context polític són també importants i actuen com a constrnyiments externs de les seves decisions, tot i que en l'activitat quotidiana no són les consideracions fonamentals que governen la presa de decisions per part dels administradors. Malgrat que han d'obeir les lleis i les directives produïdes pels polítics, aquests últims són vistos pels administradors com una força externa i problemàtica, amb altres interessos i agendes, més que com una part integrant de l'organització.

Així doncs, en aquest context de pressió creixent sobre el sistema de justícia penal, es configura una relació conflictiva entre els polítics –que acostumen a considerar les propostes de polítiques públiques en funció del seu atractiu polític i en relació amb les posicions d'altres organitzacions– i els administradors –que estan obligats a centrar-se en els interessos propis de l'entitat que dirigeixen–, la qual posa de manifest l'existència de dos discursos basats en diferents visions de la crisi del control del delictes, així com en lògiques, interessos i estratègies difícilment conciliables, que fan molt complexa l'elaboració de polítiques públiques eficaces.

Aquesta tensió estructural entre polítics i administradors es fa especialment visible, fins i tot amb particular virulència, quan les situacions de crisi, d'una banda, posen les persones sota una pressió immensa i provoquen reaccions emocionals i, d'una altra, desborden els dissenys organitzatius, fins i tot, de les agències que estan cridades a afrontar diferents tipus de crisis, com pot ser el cas de la policia, els bombers o l'exèrcit (Boin, 2007). Encara més, potser, en un àmbit de la governabilitat tan ple de conflictes com és el sistema de justícia penal, al qual s'han de tractar quotidianament casos que, en condicions d'alta visibilitat pública i tensió emotiva, posen a prova la capacitat estatal per mantenir l'ordre.

2.3. L'opinió pública i els mitjans de comunicació

Aquest nou escenari no només ha alterat el paper acordat als actors institucionals (polítics i administratius), i en particular a la policia, sinó que també ha concedit un protagonisme, fins fa pocs anys inimaginable en el camp del control del delictes, a un conjunt variat de nous actors. Això succeeix fins al punt que, com ressalta Roché (2004), l'eventual coordinació d'aquests diferents nivells d'administració i els nous actors cons-

titueix un dels aspectes crucials de la governança de la seguretat ciutadana.

L'efecte combinat de la normalització d'elevades taxes de delictes i les limitacions reconegudes de la justícia penal estatal –que explica, com hem vist, la crisi del control del delictes per part de l'Estat– va impactar no només en les agències de justícia penal, sinó, per descomptat, també i profundament en l'opinió pública.

No es tracta només de la pèrdua de confiança en el poder estatal per controlar efectivament el delictes, sinó, més enllà d'un mal humor intens però passatger, de la configuració d'un nou «sentit comú», sustentat especialment en les classes mitjanes, identificat emocionalment amb les víctimes del delictes, bel·ligerant contra els drets del delinqüent i profundament crític amb les actuacions de la justícia penal.

Però cal no oblidar que les actituds de «sentit comú» es caracteritzen amb massa freqüència per una visió totalitària que s'empara en una barreja explosiva de suposicions frívoles i dogmes ideològics, i que conflueixen en una demanda inflexible de justícia i càstig –que en realitat equivalen a venjança–, així com de protecció a qualsevol preu.

Plantejat així, el problema de la inseguretat ciutadana és indubtable que no té solució. Cau pel seu propi pes que l'aplicació simultània de tots i cada un d'aquests principis absoluts esdevé, simplement, impossible. Això es pot entendre encara millor quan aquestes exigències inflexibles es contrasten amb la limitació dels recursos posats a disposició de la justícia penal, les exigències jurídiques en matèria de prova, la capacitat d'acció de la defensa i les possibilitats d'acords entorn de la sentència. De manera que no resulta fàcil evitar que el públic, freqüentment, sigui incapaç d'entendre les decisions de la justícia penal i que, en molts casos, simplement s'escandalitzi.

Però en referir-nos a l'opinió pública, en l'era de la informació, hem de tenir necessàriament en compte el complex però important paper exercit pels mitjans de comunicació de masses i, sobretot, de la televisió –que en la segona meitat del segle xx es consoliden com una institució central de la modernitat– en la formació d'aquest sentit comú contemporani, relatiu al control del delictes i la justícia penal, contingut en l'opinió pública.

La influència dels mitjans de comunicació sobre el fenomen de la inseguretat ciutadana és objecte d'un debat que no presenta símptomes de ser a prop d'arribar a una conclusió satisfactòria. D'una banda, no hi ha elements que permetin sostenir fonamentadament la tesi que redueix l'opinió pública, pràcticament, a una mera creació dels mitjans de comunicació. En l'altre extrem, tampoc no pot limitar-se la participació d'aquests mitjans en la formació de les percepcions populars sobre

el delictes a una simple funció de mirall de la realitat. Entre poc i massa. Probablement, hi ha una mica de cada un d'aquests atributs que tan rotundament li són assignats als mitjans de comunicació, però en la justa mesura.

Abans de res, no es pot oblidar que els mitjans de comunicació de masses, en la societat mediàtica, es posicionen en un doble i complementari àmbit de poder: econòmic (formen part, cada dia més, de grans corporacions comercials –progressivament transnacionals– que lluiten ferotgement, en el mercat de la informació i l'entreteniment, per obtenir els màxims beneficis a través de l'explotació de màximes audiències) i polític (necessiten el poder polític tant com resulten imprescindibles per al seu exercici). És a dir, per si en quedés algun dubte, els mitjans de comunicació no constitueixen, exactament, el que sembla anunciar la literalitat de la seva denominació: uns simples mitjans (desproveïts d'interès propi) que es limitarien a informar sobre –com els agrada proclamar– «el que passa» sense afegir-hi ni treure'n res.

Ara no toca considerar la legitimitat dels interessos propis (comercials i polítics) que els mitjans de comunicació de masses, en particular els televisius, puguin defensar en cada cas; i encara correspon menys recórrer a la sempre seductora «teoria de la conspiració» per tal de tancar amb una explicació simple el complex paper exercit pels mitjans en la formació del «sentit comú» sobre el control del delictes. Tanmateix, sí que cal assenyalar que, en el creixentment competitiu mercat de l'infoentreteniment, no es tracta d'atendre necessitats materials, sinó psicològiques i, per tant, el repte consisteix a oferir productes mediàtics destinats tant a satisfer desitjos com a canalitzar temors. Si es tracta de satisfer desitjos i temors, llavors la matèria primera del negoci de la comunicació, especialment en la seva varietat audiovisual, no pot ser cap altra que una successió constant de novetats (impactants, sorprenents, emocionants, desconcertants i, encara més, aterridores) a qualsevol preu (Gil Calvo, 2006).

No cal insistir aquí en un fet evident: els mitjans de comunicació no produeixen ni les elevades taxes de delictes ni l'erosió de la confiança en la capacitat estatal per controlar el delictes. Però tampoc caldria aclarir que, en absolut, no es limiten simplement a informar d'això. Per a Margaret Thatcher «això de la societat no existeix» i, en canvi, per a molts sociòlegs –en un «thatcherisme invertit»– no existeix res que no sigui societat (Beck, 2008). El «sentit comú» sobre el control del delictes és, malgrat uns i altres, una construcció psicosocial; és a dir, un procés pel qual un individu, en interacció amb molts d'altres, es forma o bé s'adhereix a una visió determinada sobre el funcionament del control del delictes i la justícia penal. En la societat actual, el procés de formació d'aquest «sentit comú» inclou, ja indispensablement, els mitjans de comunicació. Lagrange (Robert, 2003)

ho formula en uns termes suggeridorament equilibrats: els mitjans de comunicació reflecteixen una preocupació que no han creat, uns punts de cristallització sobre violències emblemàtiques, i la seva influència sobre la percepció d'inseguretat ciutadana només es produeix en cas de consonància entre la vivència del lector o espectador i el missatge mediàtic.

A la revolució mediàtica que, sobretot a partir de la dècada de 1960, va canviar les relacions socials i les sensibilitats culturals –liderada en primer lloc pels diaris de circulació massiva, després per la ràdio i finalment per la televisió– cal atribuir-li també un doble impacte específic en la configuració del «sentit comú» contemporani relatiu al control del delictes i la justícia penal. L'èxit global dels mitjans de comunicació de masses i la consegüent perspectiva cosmopolita van fer esclatar els límits que mantenien fragmentats i relativament estancs els mercats locals de la informació –centrats en realitats ètniques, socials i culturals particulars– i, amb això, va «apropar» arreu riscos i problemes específics que abans quedaven prou aïllats com per no poder al·limentar una inseguretat difusa a escala global. De manera que, en l'escenificació territorialment indiscriminada del delictes a escala global –a través dels mitjans de comunicació de masses–, tots podem sentir-nos exposats ja no solament a riscos reals que es corresponen amb la realitat delictiva local, sinó també a riscos percebuts que es nodreixen de la narració indiferenciada, a través dels mitjans globals de comunicació, de problemes que afecten grups socials i territorials molt diversos i allunyats entre si.

Tanmateix, aquesta homogeneïtzació de l'espai de la comunicació no només facilita la propagació global –més enllà de l'experiència local i directa compartida– d'una inseguretat difusa (la percepció que tots podem resultar víctimes de qualsevol delictes), desterritorialitzada (la percepció que tot pot passar a tot arreu) i, per tant, inquietant (la percepció que fins i tot els delictes més aberrants constitueixen un problema de tots). Així mateix, la televisió es converteix en l'aparador que mostra a tothom els nous estils de vida i els corresponents patrons de consum que a l'hora de la veritat, en les possibilitats reals d'accés, queden limitats exclusivament a un sector social restringit, amb el corresponent efecte pertorbador per a uns amplis sectors de població que es veuen, d'aquesta manera, atrapats en el cruel despropòsit que el biòleg Jean Rostand (1986) atribuïa a un fals liberalisme: «Deixar totes les portes obertes, però prohibir ferotgement que s'entri».

3. Conclusions

La inseguretat ciutadana no és, com encara sostenen alguns, una neurosi col·lectiva. Tampoc no es correspon necessàriament, però, amb un augment constant i arreu de tots els fets delictius. Entre poc i massa.

Hi ha un fet crucial que ha marcat a foc les inseguretats de la societat contemporània: l'explosió, els darrers trenta anys, de la mal anomenada petita delinqüència; és a dir, els furts i els robatoris, així com les agressions personals. Aquesta realitat, que no sembla fàcil d'eludir, explica en bona part que la por al delictes s'hagi situat entre les principals preocupacions dels ciutadans i, encara més, que s'hi mantingui tan tenaçment.

Resulta molt més sorprenent la resistència persistent de les autoritats i les policies a acceptar aquest fet evident: la delinqüència contra els béns i les persones ha augmentat al mateix ritme, pràcticament, que es desplegava la societat de consum massiu i, en particular, de béns personals de gran valor econòmic i simbòlic (per exemple, reproductors multimèdia, telèfons mòbils, ordinadors portàtils, accessoris per a l'automòbil, etc.); és a dir, exponencialment.

A l'altre extrem, la pròspera indústria privada de la seguretat no deixa de recórrer a un màrqueting tan alarmista com eficaç: salvi's qui pugui! (és a dir, qui disposi dels recursos necessaris per pagar-se una protecció individualitzada). Entremig, els mitjans de comunicació no han tardat a descobrir el caràcter dramàtic i espectacular de la delinqüència, la qual, està clar, ha adquirit un protagonisme creixent en la indústria global de l'infoentreteniment.

Arribats a aquest punt resulta pràcticament ineludible incórrer en una obvietat: ¿en què quedaria l'oferta (tant de la indústria privada de la seguretat com dels mitjans de comunicació) sense l'existència d'una demanda (no només latent, sinó ben activa) de seguretat, si no a gairebé qualsevol preu (tant en termes econòmics com de pèrdua de llibertat)? Qui no ho vegi, es podria preguntar, per exemple, quina altra indignitat estem encara disposats a acceptar a l'hora de passar els controls d'accés als avions.

Potser resulti més equànime adoptar una visió al més integral possible del fenomen de la inseguretat ciutadana que defugui la temptació maniquea i simplificadora, de la qual ningú no en pot quedar exempt. Plantejar-nos algunes qüestions pertinents tal vegada pugui ajudar-nos-hi.

Què és primer, l'ou (la demanda de seguretat) o la gallina (l'oferta de seguretat)? Sabem que l'una no seria res sense l'altra i que, per tant, comprenent-ne una no només s'entén l'altra, sinó que –el que encara resulta més important– es veu el conjunt en el seu funcionament complet.

Però també, quina dimensió resulta més rellevant en el fenomen de la inseguretat ciutadana: l'objectiva (la delinqüència) o bé la subjectiva (la por a la delinqüència)? Sense uns nivells elevats de delinqüència difícilment es podrien assolir uns nivells igualment tan alts de por a la

delinqüència. Certament, però les enquestes de victimització també ens diuen que un cop configurada la por genèrica a la delinqüència (que no l'especifica a ser víctima d'una agressió evident i immediata), aquesta ja no evoluciona en paral·lel a la realitat delictiva. És a dir, que pot, i així succeeix en realitat, reduir-se la delinqüència en un moment i en un lloc determinats i no per això produir-se la corresponent i automàtica disminució de la por associada a la delinqüència. I viceversa, està clar.

Tot això ens podria dur a plantejar-nos, encara, una tercera qüestió: La inseguretat ciutadana ¿està feta exclusivament de la por a la delinqüència o bé catalitza altres pors que potser no troben un pretext tan directe que les permeti expressar-se? Les incerteses i les inseguretats globals pròpies de la nostra era són, no cal insistir-hi, descomunals (el canvi climàtic, sense anar més lluny), però difuses (sembla que, de moment, afecta a d'altres o bé encara no es manifesta en els seus efectes extrems) i en molts casos percebudes localment com a remotes en el temps i/o en l'espai (això no passa aquí!). Ben al contrari, el lladre o l'agressor són figures perfectament identificables, individualitzables, perseguibles, que es poden sotmetre a judici i, en darrer cas, que poden ser castigades.

Corresponentment, un robatori o una agressió és un fet concret, tangible, visualitzable, enregistrable, que permet ser comptabilitzat i tractat estadísticament. Quina diferència amb aquesta munió de riscos difusos, dels que no podem tenir més que indicis discutibles i que, malgrat tot o precisament per això, es troben a l'origen no sempre conscient de la incertesa i la inseguretat contemporànies! La por a la delinqüència sembla inventada per facilitar la imprescindible cristallització en un objecte concret, proper i visible d'aquesta munió d'incerteses i inseguretats que amenacen tan greument la cohesió social.

En la societat del risc, la demanda de seguretat ciutadana es configura més aviat basant-se en la percepció d'inseguretat existent a l'opinió pública que no pas en la realitat delictiva. Així s'explica que els governs, en termes generals, reaccionin –esporàdicament als brots de por a la delinqüència, però que no responguin raonadament i raonablement a l'evolució de la delinqüència. Vet aquí, doncs, l'aparent paradoxa: d'una banda, es promouen reformes institucionals i polítiques públiques destinades, d'una forma o altra, a superar els límits evidenciats de la justícia penal i a corresponsabilitzar la comunitat en el control preventiu del delictes (estratègia comunitària) i, d'una altra, els funcionaris elegits –davant de les dificultats d'adaptar les polítiques públiques a la incòmoda realitat– reaccionen sovint de manera polititzada, ja sigui per negar l'evidència i reafirmar el mite estatal del control exclusiu del delictes o bé per abonar-se a unes receptes de llei i ordre de resultats electorals temptadors, però d'efectes socials impredecibles (populisme punitiu).

Aquest fet explicaria la coincidència entre l'opinió pública, els mitjans de comunicació i les autoritats governamentals en la poca estima manifestada per l'anàlisi de les causes que ens informarien sobre l'origen de les diverses manifestacions delictives i, consegüentment, també per l'escassa atenció a la necessitat de disposar d'indicadors bastant més fiables que els actuals. Tot plegat ens aboca, ineludiblement, a persistir en polítiques públiques de seguretat ciutadana basades més en les variacions, sovint incomprensibles, de l'opinió pública que en un coneixement fiable i actualitzat de l'evolució de la delinqüència. Tot i saber-ne prou bé les limitacions, i fins i tot els costos i les contraindicacions, ens entossudim a esperar a reaccionar enlloc d'anticipar-nos preventivament mitjançant conductes prudentes que, eventualment, ens permetin minimitzar els riscos de victimització delictiva.

Persistir en aquesta conducta erràtica, marcada més per les variacions en la inseguretat manifestada per l'opinió pública que en la realitat delictiva, dibuixa un horitzó no gens esperançador per a la imprescindible seguretat col·lectiva i, ben al contrari, obre nous interrogants que vénen a qüestionar el caràcter de bé públic que havíem convingut atorgar a la seguretat. ¿No deu estar transformant-se, la seguretat, en un bé que es compra, en lloc de ser un servei que s'espera de les administracions públiques?, es pregunta Ulrich Beck. En tot cas, les aparentment consistents fronteres entre seguretat pública i privada sí que semblen esvaïr-se precipitadament.

4. Referències bibliogràfiques

- BECK, U. *La sociedad del riesgo mundial: En busca de la seguridad perdida*. Barcelona: Paidós, 2008.
- BOIN, A., et al. *La política de la gestión de crisis: El liderazgo político bajo presión*. Madrid: INAP, 2007.
- CHALOM, M.; LEONARD, L. *Insécurité, police de proximité et gouvernance locale*. Paris: L'Harmattan, 2001.
- CURBET, J. *El rei nu: Una anàlisi de la (in)seguretat ciutadana*. Girona: CCG Edicions, 2010 [edició en castellà: *El rey desnudo: La gobernabilidad de la seguridad ciudadana* (2009). Edició en italià: *Insicurezza: Giustizia e ordine pubblico tra paure e pericoli* (2008)].
- CURBET, J.; GONZÁLEZ MURCIANO, C.; MURRIÀ, M. *L'estat de la Seguretat ciutadana a l'Àrea Metropolitana de Barcelona: Informe 2007*. Document inèdit, 2007.
- GARLAND, D. *La cultura del control: Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa, 2005.
- GIL CALVO, E. «Riesgo, incertidumbre y medios de comunicación». A: CURBET, J. (ed.) «Los retos globales de la seguridad urbana», *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 16 (2006).
- LAGRANGE, H. *Demandes de sécurité*. Paris: Éditions du Seuil et La République des Idées, 2003.
- PANIKKAR, R. *Paz y desarme cultural*. Madrid: Espasa Calpe, 2002.
- ROBERT, P. *El ciudadano, el delito y el Estado*. Barcelona: Atelier, 2003.
- ROCHÉ, S. *Sociologie politique de l'insécurité*. Paris: Presses Universitaires de France, 2004.
- ROSTAND, J. *El correo de un biólogo*. Madrid: Alianza Editorial, 1986.
- SKOGAN, W. *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Neighbourhoods*. Berkeley i Los Angeles: University of California Press, 1992.
- TORRENTE, D. «El risc d'inseguretat ciutadana». A: Institut d'Estudis de la Seguretat. *Informe 2007 de l'Observatori del Risc*. Barcelona: IDES, 2007.
- WACQUANT, L. *Castigar els pobres: El nou govern de la inseguretat social*. Barcelona: Edicions de 1984, 2006.

LA GESTIÓ DE LA SEGURETAT CIUTADANA

LES POLÍTQUES DE
SEGURETAT CIUTADANA

LA GOBERNANZA
DEMOCRÁTICA
DE LA SEGURIDAD
EN LAS CIUDADES

Resum

1. El sistema de seguretat ciutadana

2. Els actors institucionals

3. Les polítiques públiques de seguretat ciutadana

4. Les estratègies de prevenció de la inseguretat ciutadana

5. L'avaluació de les polítiques de seguretat ciutadana

6. Referències bibliogràfiques

Resum

La seguretat ha sofert transformacions radicals en les darreres dècades. Ha passat de ser un àmbit relacionat únicament amb la delinqüència a estar unit a la qualitat de vida, la seguretat davant els riscos i l'ús dels espais públics. Aquest canvi de concepció ha comportat també una multiplicació dels actors i dels nivells territorials implicats. De tota manera, aquesta nova aproximació a la seguretat no és uniforme ni indiscutible. Des de finals del segle passat, la idea de centrar una part molt important de la resposta davant la inseguretat en la repressió i el càstig ha tornat a guanyar adeptes, sobretot a partir de les experiències nord-americanes de *zero tolerance*. Al costat d'aquesta tendència han continuat subsistint, amb resultats gens menyspreables, les estratègies comunitàries que tenen la voluntat d'afrontar la seguretat com una realitat complexa i multisectorial. La necessitat de contrastar objectivament l'eficàcia d'aquestes estratègies divergents ha suposat que en les darreres dècades s'hagi experimentat l'aparició en el món de la seguretat d'una discussió intensa sobre els indicadors que hi són rellevants, la necessitat de combinar-los i integrar-los, així com de la importància d'introduir la planificació multiagencial també en l'àmbit de la seguretat.

1. El sistema de seguretat ciutadana (la necessitat que les decisions polítiques articulin un sistema amb ramificacions interdisciplinàries)

La seguretat ciutadana havia estat considerada un àmbit reservat a la policia, que l'havia de garantir. També

s'atribuïa al sistema de justícia penal alguna funció en aquest assumpte: la condemna dels delinqüents i la dissuasió dels que encara no ho eren. Així, el codi penal, la justícia i la policia havien de garantir la seguretat ciutadana des de diferents llocs. Bé, de fet, el concepte no ha estat idèntic històricament, ja que en altres èpoques més que de la seguretat dels ciutadans parlàvem del manteniment de l'*statu quo* sociopolític o d'ordre públic, però ara no entrarem en aquestes polèmiques que han estat tractades i estudiades a bastament¹.

Fa ja alguns decennis, les primeres recerques sobre seguretat que tenien un mínim rigor van exposar que aquesta comprenia quelcom més que la delinqüència, ja que la percepció de seguretat o inseguretat dels ciutadans no es correlacionava sempre amb els índexs de delinqüència (les primeres enquestes de victimització ho mostraren amb claredat²). D'altra banda, altres recerques igualment fiables han plantejat que hi ha factors socials, ambientals i també individuals que afavoreixen o dificulten la comissió d'activitats delictives³. Tant en un cas (percepció de seguretat o inseguretat) com en l'altre (elements que incideixen en la delinqüència) semblava evident que la policia i el sistema de justícia criminal no eren actors suficients per afrontar amb garanties d'èxit el repte de la seguretat ciutadana. La segona meitat del segle xx va proporcionar exemples paradigmàtics d'aquesta insuficiència, ja que mentre que el nombre d'efectius policials i de l'administració de justícia augmentava, la delinqüència també ho feia (de manera paradigmàtica als anys vuitanta⁴). Fins i tot darrerament, en el nostre entorn estem comprovant que un increment del nombre d'interns a les presons no comporta una reducció de les estadístiques delictives⁵.

1 Vegeu, entre altres, FREIXES SANJUAN (1992) i BROTTAT (2009).

2 Són, com veurem amb més detall al darrer apartat d'aquest article, les conegudes originàriament com a «enquestes de victimització», que comencen els anys setanta als Estats Units (la *National Crime victimization Survey*) i en la dècada posterior al Regne Unit (la molt prestigiosa *British Crime Survey*).

3 Entre les publicacions més recents, vegeu Wacquant (2010).

4 A Espanya, els delictes enregistrats pel Ministeri de l'Interior passen de 154.170 l'any 1972 a 1.029.996 l'any 1989, amb un increment global constant, amb l'única excepció dels anys 1973 i 1988, als quals hi ha un petit descens en relació amb l'any anterior. (Font: *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior* de 2004, p. 29, consultable a <http://www.mir.es/MIR/PublicacionesArchivo/> pu-

blicaciones/catalogo/anuarios/anuarios04/enlinea/ii1seguridadciudadana.pdf). Si observem altres països del nostre entorn, trobem tendències similars, fins i tot més exagerades. Així, per exemple, l'any 1990, a la ciutat de Nova York es registraren 2.262 homicidis o assassinats, gairebé el triple dels que hi havia anualment a Espanya. (Font: http://www.nyc.gov/html/nypd/downloads/pdf/crime_statistics/cscity.pdf).

5 Els interns a les presons catalanes han passat de 6.924 el 31 de desembre de 2002 a 10.525 el 31 de desembre de 2009. És a dir, han tingut un increment de 3.601 interns en un termini de set anys, la qual cosa significa el 52% d'augment en un curt període de temps. (Font: http://www20.gencat.cat/docs/Justicia/Documents/ARXIU/butlleti_serveis_penitenciaris_desembre2009.pdf).

Aquesta sensació de fracàs es va accentuar per l'aparició de zones, de barris, on els operadors públics de seguretat havien perdut tot el control de la situació. Són zones on ni tan sols la policia està en condicions d'entrar amb unes garanties mínimes de seguretat. Freqüentment són àrees, espais, on es concentren persones i grups en una situació econòmica i social molt desfavorida, moltes vegades provinents de l'emigració estrangera, que varia en funció del país. A França estarem parlant de població provinent del Magrib, mentre que a Alemanya serà població turca i als Estats Units, població d'origen hispà. Es tracta de zones que han sofert un procés de marginalització que pot originar fins i tot l'aparició de problemes seriosos d'ordre públic, com esdevingué a França el 2005. Però no és aquest l'únic context on trobem espirals de conflictitat que generen àrees on l'Estat no hi té cabuda. Les crisis polítiques i institucionals, acompanyades de polítiques populistes, també tenen conseqüències tràgiques en aquesta direcció. En aquests moments hi ha països –com, per exemple, Veneçuela– que han entrat en una espiral negativa en la qual els segrests exprés i els assassinats són a l'ordre del dia, amb xifres que superen el centenar de persones mortes a la setmana a causa d'aquest tipus de delinqüència. La policia no només no pot fer front a aquest tipus de problema, sinó que n'és víctima en molts casos, sobretot perquè alguns dels seus membres es veuen pressionats i influenciats per les xarxes delictives (si no en formen part directament). El poder públic en tot cas està perdent la batalla en aquests espais.

El final del segle xx va coincidir amb la consolidació d'una tendència de canvi a les nostres societats. La creixent internacionalització de les grans problemàtiques i de les hipotètiques solucions, la creixent mobilitat de la població, els riscos de la postindustrialització, la reaparició de la violència política organitzada amb un caràcter cada cop més global, la constatació del caràcter periòdic de les crisis econòmiques, la persistència del canvi climàtic, que causa grans desastres (inundacions, sismes submarins, etc.), van ampliar moltíssim l'àmbit de la seguretat tot provocant l'aparició del concepte de societat del risc⁶. Aquest concepte està absolutament allunyat de la delinqüència i pertany a la base que les nostres societats (i els seus ciutadans) estan subjectes a un gran nombre de riscos per a les seves persones i patrimonis, i la funció dels poders públics és la gestió d'aquest risc per tal de mantenir-lo entre límits assumibles per la població. Les actuals enquestes de victimització o de seguretat han mostrat que quan es pregunta als ciutadans què els genera inquietud responen que la crisi econòmica, la immigració i el terrorisme internacional.

Tots aquests factors provocaren un canvi radical del concepte de *seguretat ciutadana*, ja que la delinqüència no pot centrar el discurs de la seguretat, malgrat que en forma part. La seguretat ciutadana passa a ser un concepte més ampli i complex, inclou àmbits diversos, que,

com veurem més endavant, fan referència a la qualitat de vida, la convivència, l'ordenació dels espais, l'existència de bons mecanismes de resolució de conflictes i, a més, uns bons serveis de policia i de justícia.

El concepte resultant ens pot resultar extremament ampli, com ho és el de seguretat humana, utilitzat fonamentalment en el marc de Nacions Unides, i serà necessari delimitar-lo. En tot cas, haurem de tenir en compte altres factors i d'altres actors per tal de dissenyar polítiques que responguin als principals reptes de la seguretat, diferents de la policia i el sistema penal, encara que aquests continuen essent actors rellevants.

La majoria dels estats han intentat en algun moment, i amb intensitats i modalitats diferents, articular respostes o plans amb una certa transversalitat per afrontar els problemes de seguretat. S'ha començat a prendre consciència que sense tenir en compte els diversos àmbits que hem esmentat és francament difícil fer front als grans reptes actuals de la seguretat.

De tota manera, la conveniència o no d'articular sistemes integrats o complexos de tractament de la seguretat no és una veritat absoluta, sinó que depèn de les ideologies, dels valors que fonamenten les polítiques de seguretat. Bàsicament, trobarem dos grans blocs ideològics que podem simplificar de la següent manera:

- a) Aquells que pensen que els ciutadans són perfectament lliures per decidir entre obrar correctament i infringir les normes (la qual cosa crea, en conseqüència, inseguretat). Els que decideixin no seguir les regles del joc han de ser castigats, i aquest càstig restableix la seguretat en intimidar possibles futurs infractors. Qualsevol altra resposta dels poders públics seria perniciosa, ja que estaria promovent o estimulando la infracció, la inseguretat.
- b) Els qui pensen que la inseguretat, les infraccions, els delictes, tot i que en la seva execució final són resultat de decisions individuals, es produeixen en el marc de contextos espacials, socials, econòmics i fins i tot polítics, determinats. Des d'aquest punt de vista, la seguretat s'hauria de combatre intentant modificar els contextos, les circumstàncies que els faciliten.

El primer model implica una aposta per l'aparell policia i penitenciari, i el segon, sense negar la necessitat de l'existència d'aquests aparells, és partidari d'invertir més en les estructures i els serveis que afavoreixen la prevenció de situacions que comporten inseguretat i faciliten la delinqüència. De fet, alguns autors mostren que hi ha una relació inversament proporcional entre els pressupostos públics alts en matèria de despesa social i el nombre de detencions dutes a terme per la policia. Als països amb alt nivell de despesa social el nombre de detencions efectuades per la policia és inferior al dels països amb un estat social més dèbil⁷. Hi ha grups que,

6 Vegeu Beck (2008).

7 Vegeu Curbet (2009), p. 15 i seg.

tot i manifestar la bondat del segon model, argumenten que és econòmicament inviable, ja que significa incrementar de manera indefinida la despesa pública. És un argument també discutible, sobretot tenint en compte la gran despesa que molts Estats occidentals han dut a terme als seus sistemes policials i penals els darrers anys amb uns resultats, com a mínim, qüestionables⁸.

Òbviament, com concretarem més endavant, aquests dos grans models teòrics no els trobarem normalment en estat pur, sinó que la realitat ens mostra models amb diferents intensitats d'elements de tots dos.

2. Els actors institucionals (el paper dels governs supraestats, estats, locals i regionals en la producció de seguretat ciutadana)

Tradicionalment, l'actor fonamental en matèria de seguretat ciutadana era l'Estat. Com el concepte de seguretat ciutadana estava molt lligat a la sobirania, al poder coercitiu de l'Estat, eren impensables actors diferents de l'Estat en aquest àmbit. Aquest escenari s'ha vist alterat, en el nostre context geopolític, per dos factors complementaris:

- a) La creació de les Comunitats Europees l'any 1957, amb les corresponents ampliacions tant de membres com d'àmbits competencials, ha anat posant sobre la taula que un espai, econòmic en un primer moment i ara ja social i polític comú, amb lliure circulació de persones i mercaderies, requereix alguns elements comuns de seguretat.
- b) L'ampliació de les dimensions de la delinqüència transnacional organitzada ha comportat que els enfocaments i les respostes individuals de cada Estat resultessin absolutament insuficients i ineficaces.

Si ja des de començaments del segle passat trobem alguns intents (tímids en un primer moment) d'internacionalització de la seguretat (amb les primeres temptatives de cooperació policial internacional que, bastants anys més tard, donarien lloc a la creació d'Interpol)⁹, posteriorment, de manera gradual, comencen a signar-se tractats internacionals de cooperació, i dins de les Comunitats Europees ja es considera durant els anys setanta la necessitat de dur a terme accions comuns en algunes matèries (Grup de Trevi)¹⁰. L'esdeveniment que provoca un canvi radical i n'accelera el procés és, sense cap dubte, l'atemptat contra les Torres Bessones al setembre de

2001, seguit dels atemptats de Madrid i Londres pocs anys després. Aquests fets posaran sobre la taula la necessitat de dissenyar instruments normatius i fins i tot operatius, sobretot en l'àmbit de la Unió Europea. En un termini inferior a deu anys s'han produït canvis que eren impensables. Així, per exemple, s'han aprovat decisions marc i directives que homogeneïtzin la legislació estatal contra el terrorisme¹¹ i el crim organitzat¹², que estableixen l'ordre de detenció europea¹³; s'han establert mecanismes que impliquen el reconeixement de decisions judicials d'un Estat membre al territori d'altres Estats membres, s'han ampliat les competències d'Europol¹⁴, que ha passat a ser un òrgan de la Unió (en lloc d'un instrument de col·laboració intergovernamental)¹⁵; s'ha creat l'Escola Europea de Policia, etc. El Tractat de Lisboa, ratificat recentment pels Estats membres, ja posa en comú molts aspectes de l'àmbit de la seguretat que no requereixen de la voluntat unànime dels Estats membres per aprovar mesures o normes. Un element significatiu per escenificar fins a quin punt existeix a Europa un actor supranacional el trobem en el fet que tots els estats membres (que són, teòricament, els «únics» responsables de la seguretat) dissenyen les seves polítiques internes de seguretat explícitament a partir dels grans programes de seguretat europeus, el Programa de l'Haia (2004) i actualment el Programa d'Estocolm (2009)¹⁶. De fet, els acords de Tampere de 1999 ja havien marcat les agendes estatals, sobretot en matèria d'immigració (assumpte lligat a la seguretat de manera recurrent en tota la Unió Europea). Tota l'activitat europea en aquest àmbit remarca sempre la necessitat de mantenir una aproximació transversal i integrada de la seguretat així com de respectar els drets dels ciutadans¹⁷.

En segon lloc, els Estats tenen un paper remarcable en l'àmbit de la seguretat. Encara que algun Estat europeu (Alemanya) ha atribuït la competència de seguretat al nivell infraestatal (els *Länder*) i altres parteixen d'un model de policia molt descentralitzat (el Regne Unit), en tots ells el que podríem denominar Estat central té fortes competències per configurar aspectes importants de la seguretat. Normalment, pot establir les normes bàsiques que reglamenten la policia, les normes reguladores dels drets i les possibilitats de limitar-los, exerceix la direcció dels cossos de policia (en la majoria dels Estats membres de la Unió Europea l'Estat té un o més serveis de policia, fins i tot a Alemanya el *Bund* té l'Oficina Federal d'Investigació Criminal [BKA] i la policia federal –*Bundespolizei*–, amb competències

8 Vegeu, per exemple, WALLER (2008).

9 Sobre els orígens i les funcions d'Interpol, vegeu ANDERSON (1989).

10 Sobre els orígens, les funcions i l'evolució del Grup de Trevi, vegeu BENYON et al. (1993).

11 Decisió marc 2002/475/JAI del Consell, de 13 de juny de 2002, modificada per la decisió marc 2008/919/JAI, publicada al Diari Oficial de la Comunitat Europea (DOUE) el 9 de desembre de 2008.

12 Vegeu, per exemple, la decisió marc 2008/841/JAI, publicada al DOUE el 12 de novembre de 2008, que té com a objectiu harmonitzar les legislacions dels Estats membres en matèria de crim organitzat.

13 Vegeu la decisió marc 2002/584/JAI del Consell, de 13 de juny de 2002, amb entrada en vigor als Estats membres l'1 de gener de 2004 (Diari Oficial de la Comunitat Europea L 190 del 18 de juliol de 2002).

14 Per tenir una visió clara de l'evolució de les funcions d'Europol, vegeu DEM BOEUR (2007).

15 Vegeu la decisió del Consell de 6 d'abril de 2009 (2009/371/JHA), de creació de l'Oficina Europea de Policia com a òrgan de la Unió Europea des de l'1 de gener de 2010 (publicada al Diari Oficial de la Comunitat Europea del 15 de maig de 2009).

16 Es pot consultar la versió en castellà a <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:ES:PDF>

17 Molt clarament notori al Programa d'Estocolm, actualment en fase d'execució.

restringides, en el darrer cas, a transports i fronteres)¹⁸ i importants funcions de coordinació sobre tot el sistema de seguretat estatal (sempre en casos de terrorisme i freqüentment en matèria de criminalitat organitzada). A més, els Estats contribueixen a l'elaboració de l'agenda internacional i són els principals responsables de la seva aplicació interna.

Aquest històric monopoli de la seguretat de l'Estat dins del seu territori, però, s'ha vist seriosament afectat per dos motius:

- a) La majoria dels nostres Estats tenen administracions de diversos nivells territorials. Fins i tot els Estats que no són federals o descentralitzats, tenen algun grau de descentralització a l'administració (França, Portugal). En alguns casos existeixen nivells territorials infraestats (regions, Estats federats o comunitats autònomes) que tenen competències i fins i tot actors directes (policia) en l'àmbit de la seguretat. Inclús quan els nivells territorials infraestats no tenen competències directes en matèria de seguretat o policia, o la tenen molt limitada (França, Portugal i Itàlia), tots tenen alguna influència en àmbits que són imprescindibles per a una bona ordenació de la seguretat. Tots tenen alguna competència sobre urbanisme, ensenyament, habitatge, serveis socials, sanitat, manteniment dels espais públics, àmbits que tenen una influència gens menyspreable en la seguretat, si més no en una aproximació sistèmica.
- b) Tot i la tan reiterada globalització de la seguretat, la creixent presència de la criminalitat organitzada i les indubtables amenaces internacionals, els fets que afecten la seguretat s'acaben produint en llocs concrets, en territoris, en barris, en carrers determinats. A més, les incidències de seguretat no són idèntiques i homogènies en tot el territori estatal. En una ciutat les demandes de la ciutadania en un barri poden ser completament diferents de les dels veïns d'un altre barri. En definitiva, a l'àmbit local, la proximitat continua essent necessària.

Per tot això, encara que la concepció tradicional que ubicava la seguretat en el nivell estatal encara és força viva, els Estats no tenen altre remei que donar alguna rellevància a les administracions infraestats (regionals i locals). Estan obligats a comptar d'alguna manera amb les altres administracions a l'hora de dissenyar o, si més no, d'aplicar les estratègies de seguretat. Un exemple clar el tenim a Espanya amb l'establiment a la normativa estatal de les juntes locals de seguretat, que reuneixen tots els operadors policials presents en aquest nivell i que estan copresidides per l'alcalde. Als Països Baixos i Bèlgica, on han seguit durant les darreres dècades processos d'unificació dels seus serveis de policia, han mantingut divisions o zones locals a les quals els representants municipals de la població tenen un poder d'influència i de decisió molt alt.

¹⁸ Amb l'excepció ja ressenyada d'Alemanya i, amb matisos, el Regne Unit.

És a dir, els actors regionals i locals són, amb diverses intensitats, actors indispensables per a les polítiques de seguretat ciutadana. Això no vol dir que l'Estat no tingui l'obligació de garantir uns certs mínims homogenis en tot el seu territori, així com alguna eficàcia, ni que els serveis que encara estan en poder de l'Estat no tinguin cap tipus de protagonisme. El que la realitat ens imposa és un fet fonamental: la seguretat és una realitat sobretot urbana i que es defineix en un espai concret. En conseqüència, sens perjudici de polítiques o instruments de coordinació, les respostes concretes s'hauran d'articular, per a què puguin ser eficaces, amb la participació de tothom que calgui, sí, però amb influència de l'àmbit local.

En països amb una tradició centralista molt remarcada en l'àmbit de la seguretat, com França i Itàlia, on l'Estat havia intentat suprimir o ignorar les policies locals, les dificultats dels cossos policials per donar resposta als problemes de seguretat en un nivell molt concret, molt reduït, han provocat que, d'una manera més o menys tímida, caòtica o desorganitzada, s'hagin tornat a crear alguns cossos de policia local i s'hagi incrementat el nombre i l'activitat dels preexistents¹⁹.

Finalment, no hauríem d'oblidar que, tot i que la seguretat pública ha de ser dirigida, coordinada i controlada pels poders públics, els actors no públics (privats) hi tenen també un paper rellevant. D'entrada, perquè les dinàmiques pròpies de les nostres societats (gran mobilitat, ocupació molt irregular del territori, moltes activitats que generen risc, etc.) fan que els poders públics no puguin protegir els ciutadans en tot moment i espai, de manera que és necessari que la ciutadania, seguint les pautes i les normes dels poders públics, assumeixi les seves responsabilitats evitant riscos i adoptant mesures que facilitin la seva seguretat. A més, hi ha activitats que generen riscos de gran nivell o molt concentrats, que ja que proporcionen quantiosos beneficis econòmics a actors privats, aquests han d'assumir la garantia de la seguretat en aquests espais, ja que són els causants dels riscos (en tenim exemples clars en les empreses químiques, les grans superfícies comercials i els grans esdeveniments esportius o musicals). Aquests actors privats hauran de moure's en el marc del nivell local, sense descartar que puguin tenir un paper a l'àmbit regional i estatal en supòsits concrets i específics quan les circumstàncies o la dimensió territorial de l'assumpte així ho requereixi.

3. Les polítiques públiques de seguretat ciutadana (del populisme punitiu –tolerància zero– a l'estratègia comunitària –policia de proximitat)

Les polítiques públiques de seguretat ciutadana responen, com hem vist, a una determinada concepció de

¹⁹ Vegeu CARRER (2003).

la vida en societat, del que és bo i el que és dolent, de la definició de la missió i els objectius que els poders públics han de perseguir. La combinació de diversos valors, de distintes perspectives, pot donar lloc a polítiques públiques molt diferents. Entre aquestes opcions trobem dos grans models que teòricament es troben als dos extrems de l'hipotètic ventall de les polítiques de seguretat possibles: el populisme punitiu (tolerància zero) i l'estratègia comunitària.

El populisme punitiu ha tingut els darrers anys un protagonisme molt rellevant a partir de la divulgadíssima experiència de les polítiques de *zero tolerance* iniciades a la ciutat de Nova York pel cap de la policia Will Bratton, amb el suport polític de l'aleshores alcalde de la ciutat, Rudolph Giuliani, durant els anys 1994-1996. Després d'un llarg període en què s'havia imposat la idea que la intervenció policial i la sanció penal no servien per resoldre els problemes de seguretat –perquè aquesta no depenia únicament del delictes i, a més, aquest tenia causes terriblement complexes–, l'any 1982 l'aparició d'un article força simple i no excessivament elaborat va afavorir un canvi significatiu d'aquesta tendència. Aquell any Wilson i Kelling publicaren el seu famós article al qual exposaren la seva teoria de les finestres trencades²⁰. Segons els plantejaments d'aquests autors el desordre, tant físic (una finestra trencada que ningú no repara) com social (conductes incíviques), causa una certa aprensió en els bons ciutadans, que acaben abandonant els espais públics perquè s'hi senten insegurs, cosa que afavoreix que la delinqüència i els delinqüents s'hi acabin instal·lant, de manera que s'entra en un procés irreparable de degradació que porta indefectiblement a la gran delinqüència²¹. Els autors sostenien que la solució al problema se centrava en una actuació molt estricta de la policia, per tal de restablir els controls socials desapareguts els anys previs, que impediria qualsevol tipus de desordre, infracció i delictes. Per al bon funcionament d'aquesta política calia una certa «comprensió» amb l'actuació de la policia i evitar la judicialització de totes les activitats policials²². Dotze anys després, Will Bratton va posar en pràctica aquesta idea a la policia de Nova York amb l'esmentada i mundialment coneguda política *zero tolerance*. Aquesta política se centrava en l'atac de qualsevol infracció al carrer per petita que fos (beure-hi, pixar-s'hi, saltar-se els torniquets d'entrada al metro, fer pintades a les parets, consumir marihuana²³), sancionant i, si esqueia, detenint els autors dins de les zones classificades prèviament com a «desordenades». Amb aquesta estratègia política es pretenia arrestar molts delinqüents, ja que a l'hora d'identificar els autors de petites infraccions per sancionar-los o detenir-los, es descobriria que eren autors d'altres delictes pels quals

encara no havien estat sancionats. A més, l'actuació policial intensiva intimidaria els futurs hipotètics infractors, que serien dissuadits de la realització de les conductes constitutives d'infraccions en veure que les possibilitats de ser sancionats eren molt altes.

Aquesta política va coincidir amb un descens generalitzat de la delinqüència a la ciutat de Nova York (que havia començat tres anys abans de l'arribada de Bratton i Giuliani)²⁴. Immediatament, tant el seu cap de policia com el seu alcalde explicaren al món que la relació entre la política de *zero tolerance* i el descens de la criminalitat era de causa efecte. És a dir, la seguretat havia tornat a la ciutat de Nova York gràcies a les polítiques punitives dutes a terme per l'administració municipal. Tot seguit es va iniciar un corrent d'admiració i d'imitació en tot el món occidental, amb independència del color polític dels governs. Així, un dels caps de govern que se'n va mostrar partidari amb més entusiasme va ser el laborista Tony Blair, tot i que amb alguns matisos més «socialitzants». Una de les primeres lleis emblemàtiques de la seva primera legislatura va ser la *Crime and Disorder Act de 1998*, que establia mecanismes legals per respondre adequadament als desordres per part de la policia i les autoritats locals. Posteriorment, els successius governs laboristes seguirien en la mateixa direcció amb, entre d'altres, la *Antisocial Behaviour Act de 2003*.

A França, els governs conservadors que succeïren al de Lionel Jospin foren els que més seguien la tolerància zero. En termes generals, a l'Europa continental l'onada de tolerància zero no va significar un seguiment mimètic de l'experiència nord-americana, ja que el vincle més o menys directe que Bratton establia entre el desordre i la delinqüència no va ser adoptat amb la mateixa intensitat. Les principals conseqüències a Europa han estat dues:

- a) Una recuperació de la idea que l'existència d'una amenaça punitiva seriosa i creïble intimida els delinqüents i, per tant, contribueix a la prevenció del delictes. Com a exemple més il·lustratiu tenim les reformes constants que incrementen les conductes incriminades i la punició als codis penals francès, italià o espanyol (des de l'elaboració del nou codi penal espanyol de 1995 comptabilitzem més de 20 reformes en aquesta direcció). De fet, en aquests moments, a Espanya s'ha aprovat una gran reforma que modifica delictes que ja havien estat reformades en els últims anys, entre ells els furts.
- b) Una certa preocupació per combatre les conductes incíviques de manera més severa, tot assumint que l'incivisme causa inseguretat. La conseqüència més diàfana d'aquesta tendència ha estat l'elaboració de múltiples normes municipals que tipifiquen moltes

20 Vegeu WILSON i KELLING (2008).

21 Per una explicació més detallada de tota la construcció de la teoria de les finestres trencades i la seva translació a les polítiques de *zero tolerance*, vegeu GUILLÉN LASSIERRA (2009).

22 Alguns autors han argumentat que, en el fons, la teoria de Wilson i Kelling té com a gran objectiu minar el corrent de drets individuals que s'havia desen-

volupat als Estats Units els anys anteriors a la publicació de l'article (vegeu BERTACCINI, 2009).

23 En aquest àmbit les detencions van passar de 3.000 l'any 1994 a 50.000 l'any 2000, sense que, d'altra banda, el consum de marihuana es reduís més que amb altres polítiques alternatives (vegeu JOHNSON, GOLUB i DUNLAP, 2008).

24 Com assenyala, entre altres, WALLER (2008), p. 17 i seg.

conductes incíviques com a infraccions per facilitar així la seva denúncia i sanció per part de les autoritats i els seus agents. Alguns autors han discutit la seva constitucionalitat per diversos motius, entre els quals té una posició preeminent l'estigmatització de determinats col·lectius i d'algunes formes de vida²⁵.

Gairebé quinze anys després de l'experiència novaiorquesa ningú no ha pogut constatar de manera empírica els efectes positius d'aquesta política, ja que en la majoria de grans ciutats nord-americanes s'experimenten descensos notables de la delinqüència en el mateix període, tinguessin o no polítiques de *zero tolerance*²⁶. Precisament, la recerca posterior ha posat en evidència la dificultat d'establir una relació causal entre desordre i delinqüència. El que ningú no posa en dubte és que el desordre, amb freqüència, pot comportar una percepció d'inseguretat en alguns grups.

En l'altre extrem del ventall trobem les polítiques o estratègies comunitàries, que normalment s'acostumen a qualificar de policia comunitària, de proximitat o de barri, en referència a l'instrument prioritari que intervé en el procés, la policia. Aquestes polítiques posen la comunitat en el centre de la seguretat. Són els ciutadans, els veïns dels diversos barris que constitueixen les ciutats els qui han d'estar al centre de la seguretat. Aquest plantejament significa que la ciutadania és l'origen (estableix les prioritats) i la finalitat de la seguretat ciutadana (en rep el servei)²⁷. La finalitat dels serveis públics és satisfer les necessitats dels ciutadans i resoldre els problemes que hi ha al darrere, amb la policia amb un paper catalitzador d'aquestes polítiques²⁸. Aquesta connexió intensa entre les autoritats i els serveis de seguretat i la població té, però, alguns límits:

- a) Els serveis de seguretat i la resta de serveis públics no poden satisfer necessitats que impliquen infraccions manifestes de la legalitat i dels drets fonamentals reconeguts als textos constitucionals. Així si, per exemple, els veïns d'un determinat barri o país demanen que un cert col·lectiu, ètnia o nacionalitat sigui expulsat dels espais públics, estarem davant una petició que haurà de ser gestionada d'alguna manera, però sense accedir a la demanda específica en aquests termes.
- b) La policia, que és el servei de seguretat per excel·lència, no pot resoldre per si mateixa els problemes, els conflictes, les deficiències que observa a la vida pública i que influeixen en la percepció d'inseguretat de la gent. Si, per exemple, hi ha dèficits de serveis que afavoreixen que uns determinats grups de joves siguin conflictius, la policia pot advertir aquest pro-

blema, però no el pot resoldre. Si hi ha problemes de convivència per raons culturals entre veïns dels mateixos edificis o barris, la policia pot fer algunes intervencions, pot canalitzar i supervisar el problema, però difícilment el podrà resoldre per si mateixa.

En resum, els poders públics –en aquest cas la policia, que, no ens enganyem, és el gran actor executiu de les polítiques de seguretat– hauran de dur a terme la governança de la seguretat en el sentit que hauran de «governar» (gestionar) els diversos actors i xarxes que són, d'una manera o una altra, els qui influeixen en la seguretat per tal d'obtenir-ne un resultat positiu per a la seguretat dels ciutadans. Com es pot veure, la filosofia comunitària difereix notablement de la punitiva, ja que la sanció i la pena són mers instruments i no el punt de referència del sistema, com succeeix en el cas de la *zero tolerance*. Això no obstant, a la pràctica podem trobar concomitàncies; és a dir, polítiques de *zero tolerance* que intenten tenir arrels a la comunitat (o amb una part d'aquesta) i polítiques comunitaristes que poden, en situacions concretes específiques, recórrer a pràctiques de *zero tolerance* per reconduir una situació. En aquest darrer cas, però, les pràctiques punitives específiques responen a estratègies i objectius més amplis i són merament conjunturals²⁹.

A l'hora de parlar de com la policia ha de gestionar les estratègies comunitaristes, sempre apareix un debat de tipus organitzatiu que és més rellevant del que pensem. La discussió se centra en si una estratègia de policia comunitària ha de tenir un reflex en l'estructura orgànica del servei de policia i, en cas que el tingui, si n'hi ha prou amb això per afirmar que estem davant d'un model comunitari. És a dir, cal que en el catàleg de llocs de treball del cos apareguin places catalogades de «policia comunitària» o no? Els partidaris d'aquesta solució argumenten que, sobretot en les estructures molt burocratitzades o molt sindicalitzades, si no existissin aquestes places, els efectius policials es dedicarien o no a tasques de policia comunitària, depenent del comandament o l'autoritat política de torn. L'única manera de mantenir el model seria l'existència d'efectius destinats a places que d'acord amb la seva catalogació legal haurien de dur a terme, necessàriament, les tasques de proximitat o comunitàries. La qüestió de fons, però, és que els cossos molt burocratitzats s'adaptin amb grans dificultats a les estratègies comunitàries.

En contra de la consideració d'aquesta solució com a adequada, cal esgrimir amb força l'argument segons el qual estem parlant de polítiques, d'estratègies comunitàries, que difícilment es poden limitar a una uni-

25 Un cas molt paradigmàtic d'aquesta controvertida tendència ha estat l'ordenança cívica aprovada per l'Ajuntament de Barcelona (vegeu BORJA, 2006).

26 Vegeu GUILLÉN LASIERRA (2009).

27 Definint la política a partir de la policia podríem dir, seguint sir Robert Peel, que la policia comunitària parteix del principi «*the police are the people and the people are the police*».

28 Tot i que les polítiques policials adreçades a la resolució de problemes, que tenen el seu origen als treballs de Goldstein (vegeu, per exemple, GOLDSTEIN,

1990), es tracten de vegades al marge de les estratègies comunitàries, hi tenen un nexa absolutament innegable.

29 MARTÍN LÓPEZ (2009). En el marc d'un tractament de la violència juvenil que podríem qualificar de «comentarista», l'autora constata que l'actuació policial en situacions degradades pot contribuir a fer donar-se els joves que els seus grups no són tan invulnerables com ells pensen i mostrar-los la necessitat d'optar per altres alternatives.

tat concreta o a uns llocs concrets de treball. És a dir, tota l'administració de seguretat, tot el servei de policia, hauria d'imbuir-se dels principis de la filosofia comunitarista, sens perjudici que uns es dediquessin amb més freqüència a mantenir relacions estables i fluïdes amb els veïns i altres a la investigació de delictes o a l'ordre públic. Tots haurien de tenir presents les prioritats de la població i organitzar el servei adreçat als ciutadans. Si per garantir aquest tipus de polítiques, l'existència de llocs de treball catalogats com a tals ajuda o no és, un cop acceptats els grans principis, una qüestió simplement d'estratègia.

Un altre tema de discussió en aquests moments és com adaptar aquests tipus d'estratègies a la situació actual. Tradicionalment, la policia comunitària s'havia centrat en els patrullers, els policies que fan la patrulla al carrer, que en el decurs de la seva jornada trobaven els veïns a les places, a la porta de l'escola, a les terrasses, als bars, etc. A través d'aquests contactes rebien informació tant dels problemes existents com de les necessitats del barri, que després derivaven a les unitats o els serveis corresponents per tal d'articular-hi alguna resposta. A més, en alguns països (de manera molt clara durant la transició política espanyola) es constituïren associacions veïnals molt estructurades, actives i representatives que facilitaven el diàleg amb la comunitat. Actualment, els veïns són poc al carrer, sobretot en horari laboral (en moltes famílies treballen els dos cònjuges), i les associacions, en general, han perdut força i representativitat. Què significa això per a les polítiques comunitaristes? Que cal deixar el carrer? Una resposta afirmativa massa taxativa podria resultar exagerada, però el que està clar és que si el ciutadà ha de ser l'origen i la finalitat de la política i dels serveis de seguretat, s'ha de cercar la manera de mantenir-hi un contacte. Si les noves tecnologies han fet aparèixer molts fòrums de caràcter virtual caldrà tenir-los en compte, sobretot si s'hi troben ciutadans amb qui es pot contactar³⁰. L'important en aquest model no és que la patrulla estigui o no al carrer, sinó el contacte, la comunicació amb el ciutadà.

4. Les estratègies de prevenció de la inseguretat ciutadana (prevenció social, prevenció situacional, videovigilància, la producció d'espai públic orientada cap a objectius socials)

La prevenció de la inseguretat ha estat sempre un assumpte sobre el qual existeix un consens fictici. Tothom està teòricament d'acord en el fet que en matèria de seguretat la prevenció és l'element clau, ja que la reacció, la repressió de les conductes infractores es produeix quan la infracció, el mal social, ja s'ha produït. El problema rau a determinar de quina cosa estem parlant quan ens referim a la prevenció. En aquest punt apareixen clarament dues grans tendències, que reproduïxen els paradigmes que hem vist en l'apartat primer

d'aquest article, que donen lloc a dos models clarament diferents:

- a) Un que té com a objectiu abordar els conflictes, els desajustos socials i la deficient articulació de la vida en societat, sobretot als espais urbans, que generen la inseguretat (prevenció social).
- b) Un altre que basa la prevenció en la reducció d'oportunitats per delinquir (prevenció situacional). L'objectiu de la prevenció ha de ser eliminar els espais amagats i sense vigilància, augmentar els policies que patrullen pel carrer, instal·lar càmeres de videovigilància a la majoria dels espais públics, etc.

Es tracta de posicionaments que no són radicalment excloents, ni veritats irrefutables en cap d'ambdós casos. Tot i que és cert que molt freqüentment els problemes de seguretat són conseqüència de desajustos i conflictes socials, hi ha casos en què la inseguretat la provoca gent perfectament integrada en el sistema per tal d'obtenir beneficis personals. D'una altra banda, la prevenció situacional portada als seus darrers extrems convertiria les nostres societats en Estats policia, en un «gran germà» que estaria sempre vigilant-nos, sense tenir en compte les raons, els elements que afavoreixen la inseguretat o la delinqüència.

La prevenció social intenta eliminar les causes, les circumstàncies, els entorns que generen inseguretat. Per exemple, en un barri poblat per persones amb pocs mitjans econòmics, sense espais ni activitats perquè els nens i els joves puguin jugar i divertir-se, hi ha moltes possibilitats que aquests nens o joves acabin ocupant els espais existents i autoorganitzant activitats que, sense constituir delictes, generin inseguretat a la resta de veïns (jugar a la pilota a sobre de les voreres, a prop de gent gran, escoltar música amb un volum alt davant d'habitacles de gent que necessita dormir, pintar les parets amb grafitis, fins i tot consumir alcohol o drogues, etc.). La *guetització* d'alguns espais o barris, on es concentra un únic tipus de població, normalment de caràcter marginal, amb pocs recursos, sense poder de resistència davant de les pressions de les grans organitzacions criminals, pot afavorir la implantació d'aquestes màfies o *gangs*. Si ens centrem únicament a reprimir les conductes criminals sense modificar l'estructura social que les afavoreix, ens trobarem, en el millor dels casos, en una situació difícilment modificable, ja que la detenció d'alguns criminals es compensarà amb l'entrada de nous membres³¹.

L'instrument actual de prevenció situacional per excel·lència (a part de la presència física de policia o vigilants de seguretat) el constitueixen les càmeres de videovigilància. La multiplicació dels espais de risc, la mobilitat de les persones i el canvi dels hàbits socials han fet que sigui impossible tenir sempre algú que miri què passa al carrer. La videovigilància ha aparegut com una solució

30 A Bèlgica, algunes zones de policia (Leuven) ja utilitzen Facebook per mantenir canals de comunicació amb els estudiants universitaris de la zona. A Helsinki, la policia és activa a Facebook i a YouTube.

31 Al núm. 11 de la *Revista Catalana de Seguretat Pública* (desembre de 2002) es troben articles que ens expliquen els criteris de les polítiques de prevenció als països del nostre entorn.

ideal al problema. A través de la instal·lació massiva de videocàmeres es pretén tant reprimir els infractors mitjançant l'evidència dels fets enregistrats com la dissuasió dels candidats a infractors, que sabrien que els seus actes podrien ser constatats. Aquesta febre filmadora³² s'ha dut a terme sense tenir en compte algunes qüestions rellevants:

- a) Les càmeres signifiquen una vulneració de drets fonamentals innegable (a la pròpia imatge i sobretot a la intimitat), que cal, en tot cas, justificar i ponderar³³.
- b) Cal que alguna persona supervisi en directe o a posteriori les filmacions i algú que gestioni el seu emmagatzematge i eliminació, quan calgui, així com que es garanteixi el dret d'accés de les persones que hipotèticament hi puguin aparèixer.

No hi ha recerques que constatin la influència determinant de la instal·lació de videocàmeres, més enllà d'un cert desplaçament de les problemàtiques en alguns casos. Fins i tot en el darrer informe de la Policia Metropolitana de Londres, conegut l'estiu de 2009, es constata que, tot i el gran nombre de càmeres existents a Londres³⁴ són molt pocs els delinqüents que són detinguts i condemnats gràcies a les filmacions, i que la majoria de cintes no havien estat mai vistes per ningú, ja que no es disposava de personal suficient a aquests efectes³⁵. De tota manera, la realitat ens ha mostrat que la seguretat requereix una aproximació més complexa, més elaborada, que tingui en compte les causes dels problemes i intenti abordar-les, però que tampoc no refusi de manera irreflexiva elements de prevenció situacional que poden ser molt útils i que, de vegades, poden provenir de reformes o plantejaments més de fons³⁶. Així ho ha entès un corrent ja antic³⁷ que pretén dissenyar els espais públics tenint en compte les activitats i les persones que els han d'utilitzar. Es tracta de construir espais, que, a més de considerar aspectes relacionats amb la prevenció situacional, evitant els espais ocults o sense visibilitat, procurant una bona il·luminació, etc., tinguin present que siguin espais amb serveis per als seus habitants, que permetin la realització d'activitats diverses, que afavoreixin l'ocupació pacífica dels espais públics, la convivència de diversos estrats socials, etc.³⁸. Es tracta de crear espais socialment integradors, que facilitin la vida als seus habitants i la seva apropiació.

Aquesta consciència de la necessitat d'una aproximació transversal i plural a la seguretat ha portat també a plantejar-se la necessitat de formalitzar-la, de planificar-la. Si estem d'acord que els problemes de seguretat tenen múltiples arestes i, per tant, necessiten de l'actuació de

múltiples actors, és necessari organitzar les actuacions d'aquests actors, que, com tenen origen i dependències diverses, només es poden posar en funcionament de manera conjunta si es formalitzen les seves relacions. A aquesta necessitat responen els plans de seguretat, que estant tenint una presència creixent a les nostres societats³⁹, o els ara arraconats, pels governs presidits per Jacques Chirac i Nicolas Sarkozy, contractes locals de seguretat posats creats a França pel govern de Lionel Jospin. Tots ells tracten d'organitzar l'actuació dels actors (majoritàriament públics) de manera que contrarestin o minimitzin els factors o elements que afavoreixen la inseguretat.

5. L'avaluació de les polítiques de seguretat ciutadana

La creixent politització i formalització de la seguretat ha posat sobre la taula la necessitat d'avaluar les polítiques i les estratègies de seguretat. És imprescindible saber si les polítiques i les mesures adoptades resulten útils per a les seves finalitats, tant de cara a la seva confirmació o rectificació com de l'assumpció de les diverses responsabilitats tècnico-polítiques que se'n puguin derivar. La cerca d'indicadors que orientin en aquest sentit ha estat els darrers anys vertiginosa, frenètica. No és, però, una necessitat nova, perquè ja a la segona meitat del segle xx es palesà la insuficiència dels registres policials com a únic indicador de l'estat de la seguretat (de fet, els registres policials només ens parlen de l'activitat de la policia en sentit estricte). Aquesta constatació afavorí l'aparició de les primeres enquestes de victimització i seguretat, la *National Crime Victimization Survey* als Estats Units y la *British Crime Survey*. Aquestes enquestes cercaven obtenir dades referents a la xifra oculta de delictes, que no arriba al coneixement de la policia per raons diverses, i també sobre les opinions i la percepció de la població respecte a la seguretat, informació que no apareix a les dades policials. Posteriorment han seguit aquest camí les enquestes franceses, que s'han consolidat recentment amb l'enquesta *Cadre de Vie et Sécurité*; les dutes a terme a Catalunya a partir dels anys vuitanta i que han culminat amb l'Enquesta de Seguretat Pública de Catalunya, que dirigeix el Departament d'Interior de la Generalitat en col·laboració amb l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona i l'Ajuntament de la mateixa ciutat, que es realitza anualment des de l'any 1999. Molt recentment, Eurostat ha iniciat una experiència pilot d'enquesta europea de victimització que té com a finalitat servir de paràmetre comparable de l'estat de la seguretat i de la delinqüència en tots els Estats membres de la Unió Europea.

32 A Catalunya encara s'ha mantingut dins de límits raonables. Entre els anys 2007 i 2009 s'han autoritzat 209 dispositius de videovigilància (entre fixos i mòbils) operats pels cossos de policia públics (policies locals i policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra) (Font. Servei de Protecció de la Seguretat Ciutadana. Secretaria de Seguretat. Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació).

33 Vegeu GUILLÉN LASIERRA (2006).

34 Segons dades de l'autoritat britànica en matèria de protecció de dades (*Information Commissioner's Office*), l'any 2007 s'havien instal·lat ja al Regne Unit 4,2 milions de videocàmeres, moltes d'elles a Londres.

35 Vegeu el diari Público del 28 d'agost de 2009.

36 En aquest sentit, vegeu VAN SOOMEREN (2001).

37 Entre els seus pioners trobem a Jane Jacobs, que amb el seu llibre *The death and life of greater American cities*, ja plantejava la necessitat de pensar les ciutats de manera que hi hagués personatges públics als espais compartits que poguessin dur a terme els controls socials perduts.

38 Vegeu, entre altres, LAUB (2010), que ens mostra clarament els problemes que planteja l'urbanisme actual.

39 Com els plans de seguretat que està promovent el govern escocès, el pla nacional de seguretat de Bèlgica o els plans de seguretat autonòmics que estan proliferant a Espanya, després que la Llei 4/2003 els introduís a Catalunya (on ja se'n porten dues edicions) (vegeu GUILLÉN LASIERRA, 2006).

Aquesta pressió per tenir indicadors fiables i transparents, a l'abast de tothom, també ha portat a ordenar i agilitar els registres policials per fer-los accessibles al públic, la qual cosa ha significat un trencament amb el tradicional obscurantisme de les organitzacions policials. Entre els exemples més destacats cal esmentar la implantació del sistema COMPSTAT a la ciutat de Nova York durant la posada en funcionament de les polítiques de *zero tolerance*. Aquest sistema permetia el seguiment gairebé en temps real de l'evolució de la delinqüència en tots i cadascun dels districtes policials de la ciutat; això permetia prendre decisions de gestió i administració en matèria de seguretat ciutadana (que podien fins i tot implicar el cessament del cap de la comissaria del districte corresponent) i, a més, aquesta informació era oferta al gran públic amb molta immediatesa⁴⁰. A Europa també hem sentit aquesta necessitat. Així, per exemple, França, que no havia destacat per la seva transparència en matèria de registres policials, va establir durant el mandat de Nicolas Sarkozy com a ministre de l'Interior, un sistema per publicar mensualment les dades de la delinqüència a través de la web de l'Observatori Nacional de la Delinqüència i de les Respostes Penals⁴¹.

La complexitat dels indicadors de la seguretat, a causa de la pluralitat de les dades que cal tenir en compte, ha comportat la constitució de nombrosos observatoris de la delinqüència i la seguretat que intenten, des d'una perspectiva més àmplia, plural i independent, oferir indicadors fiables sobre l'estat i l'evolució de la seguretat. En alguns casos aquests observatoris han estat establerts amb caràcter nacional (França i Irlanda), tot i que normalment els trobem en l'àmbit regional i local (Toulouse, Grenoble, Porto, en algunes ciutats sud-americanes com, per exemple, Quito o Medellín, etc.). Molt recentment la Unió Europea s'ha fet ressò d'aquesta necessitat i ha inclòs, entre els objectius del Programa d'Estocolm, la creació d'un Observatori Europeu per a la Prevenció de la Delinqüència, que obliga la Comissió a presentar-hi una proposta concreta abans de la fi de l'any 2013⁴².

La vida dels observatoris existents és, en general, molt curta i no tenim encara dades suficients per fer-ne una avaluació seriosa. En tot cas, sí que ha quedat palès que per fer avaluacions consistents de l'estat de la seguretat cal treballar amb indicadors de diversa procedència i relacionar-los de manera adequada per tal d'aprofitar al màxim les seves potencialitats, com, per exemple, ja fa alguns anys que ho intenta el *Home Office* britànic, que al seu informe anual⁴³ fa un intent d'interpretació conjunta de les dades provinents dels registres policials i de la British Crime Survey pel que fa a Anglaterra i País de Gal·les⁴⁴.

40 Una excel·lent descripció del sistema la trobem a SILVERMAN (1999). Més recentment, el mateix autor, en un treball conjunt amb John A. Eterno, ha qüestionat la fiabilitat del sistema (vegeu ETERNO i SILVERMAN, 2010).

41 Es pot consultar obertament a <http://www.inhesj.fr/articles/accueil/ondrp/publications/bulletin-mensuel-h151.html>.

42 Vegeu l'apartat 4.3.2 del Programa d'Estocolm.

43 El darrer d'aquests informes publicat *Crime in England and Wales 2008/2009* és accessible a <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/crimeew0809.html>.

44 Sobre la necessitat i les possibilitats de relació de diversos indicadors que fan referència a la seguretat, vegeu NADAL GELADA (2010).

6. Referències bibliogràfiques

ANDERSON, M. *Policing the world*. Oxford: Clarendon Press, 1989.

BECK, U. *La sociedad del riesgo mundial*. Barcelona: Paidós, 2008.

BENYON, J.; TURNBULL, L.; WILLIS, A.; WOODWARD, R.; BECK, A. *Police Co-operation in Europe: An investigation*. Leicester: CSPO, 1993.

BERTACCINI, D. *La politica di polizia*. Bolonya: Bup, 2009.

BORJA SEBASTIÀ, J. «Pors urbanes i demandes de seguretat: la repressió preventiva». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 16 (novembre 2006), pp. 77-84.

BROTAT, R. «Una formulació de la seguridad para el siglo XXI». A: PÉREZ FRANCESC, J. L. (coord.) *Libertad, seguridad y transformaciones del Estado*. Barcelona: ICPS, 2009, pp. 153 i -ss.

CARRER, F. *La polizia di Prossimità. La partecipazione del cittadino alla gestione della sicurezza nel panorama internazionale*. Milà: Franco Angeli, 2003.

CURBET, J. *El rey desnudo. La gobernabilidad de la seguridad ciudadana*. Barcelona: Editorial UOC, 2009.

DEN BOER, M. «Shifting Gear: Europol in the contemporary Policing Era». A: DIVERSOS AUTORS, *Union Européenne et sécurité intérieure: institutionnalisation et fragmentation*, col·lecció «Politique européenne», núm. 23, Paris: L'Harmattan, 2007, pp. 77-91.

ETERNO, J. A.; SILVERMAN, E. B. «The NYPD's Compstat: compare statistics or compose statistics?». *International Journal of Police science & Management*, vol. 12, núm. 3, 2010.

FREIXES SANJUAN, T. «La configuración constitucional de la seguridad ciudadana». A: DIVERSOS AUTORS. *La Ley de Seguridad Ciudadana*. Bellaterra: Departament de Ciència Política i Dret Públic, UAB., 1992, pp. 15-42.

GOLDSTEIN, H. *Problem Oriented Policing*. McGraw-Hill, 1990.

GUILLÉN LASIERRA, F. «Contrôle électronique des déplacements: quelles garanties constitutionnelles? ». A: FROMENT, J. C.; KALUSZYNSKI, M. (dir.) *Justice et technologies. Surveillance électronique en Europe*. Grenoble: CERDAP, 2006, pp. 185-197.

GUILLÉN LASIERRA, F. «Les polítiques locals de prevenció i seguretat a Europa». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 16 (novembre 2006), pp. 55-74.

GUILLÉN LASIERRA, F. «De les finestres trencades a la lluita contra la delinqüència: Alguns esglaons perduts». Apunts de Seguretat, núm. 4 (juliol 2009), pp. 7-28 (consultable a http://www.gencat.cat/interior/policia/s_seguretat/gab_seguretat/apunts/apunts_4.pdf).

JACOBS, J. *The Death and life of Great American Cities*, Nova York: Modern Library, 1961 (1993).

JOHNSON, B. D.; GOLUB, A.; DUNLAP, E. u.a. «An analysis of alternatives to New York City's current marijuana arrest and detention policy». *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 31 (2) (2008), p. 226-250.

LAUB, C. A. «La ciudad, los miedos y la reinstauración de los espacios públicos». Revista digital *Carajillo de la Ciudad*, núm. 5, any 2 (abril 2010) (<http://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/>).

MARTÍN LÓPEZ, M. J. «Intervenciones preventivas en materia de violencia grupal juvenil». A: LÁZARO GONZÁLEZ, I. E.; MOLINERO MORENO, E. (coord.) *Adolescencia, violencia escolar y bandas juveniles*. Madrid: Tecnos, 2009, pp. 189-213.

NADAL GELADA, J. «El creuament d'indicadors de fonts diferenciades: Instrument de millora en l'anàlisi i planificació de les polítiques públiques de seguretat». *Apunts de seguretat*, núm. 6 (març 2010), pp. 39-66. (http://www20.gencat.cat/docs/interior/Home/010%20El%20Departament/Publicacions/Seguretat/Apunts%20de%20seguretat/Docs/apunts_6.pdf).

Revista Catalana de Seguretat Pública. «Polítiques de seguretat i prevenció a Europa durant els anys noranta», núm. 11 (desembre 2002) Mollet del Vallès.

SILVERMAN, E. B. *NYPD Battles Crime. Innovative strategies in Policing*. Boston: Northeastern University Press, 1999.

VAN SOOMEREN, P. «Prevenció de la delinqüència mitjançant el disseny ambiental i mitjançant l'espai urbà i arquitectònic». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 9 (desembre 2001), Mollet del Vallès: Escola de Policia de Catalunya, pp. 11-38.

WACQUANT, L. *Castigar a los pobres*. Barcelona: Gedisa, 2010.

WALLER, I. *Menos represión. Más seguridad. Verdades y mentiras acerca de la lucha contra la delincuencia*. Mèxic: INACIPE, 2008.

WILSON, J. Q.; KELLING, G. L. «Ventanas rotas y la seguridad vecinal». A: ORTIZ DE URBINA, I.; PONCE, J. (coord.) *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo. Diez textos fundamentales del panorama internacional*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, Diputació de Barcelona, Xarxa de Municipis, 2008, pp. 307-325.

Resumen

1. Gobernanza democrática: el nuevo modo de gobernar la compleja sociedad red

- 1.1. Características de la gobernanza democrática
- 1.2. Gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno: tres conceptos distintos
- 1.3. Emergencia de la gobernanza democrática

2. La seguridad ciudadana exige gobernanza democrática

- 2.1. Dos conceptos de seguridad ciudadana: amplio y estricto
- 2.2. Dimensiones de la política de seguridad ciudadana
- 2.3. Ámbitos y finalidades de la política para una seguridad democrática e inclusiva

3. La seguridad democrática e inclusiva requiere gobernanza

- 3.1. Transversalidad o integralidad de las políticas de la ciudad
- 3.2. Capacidad de organización y acción de la ciudad para conseguir una mayor seguridad democrática e inclusiva
- 3.3. La gobernanza democrática se asienta en un conjunto de técnicas e instrumentos

4. Referencias bibliográficas

JOSEP MARIA PASCUAL I ESTEVE
Director de Estrategias de Calidad Urbana
y coordinador de AERYC
(América, Europa de Regiones y Ciudades)

LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA DE LA SEGURIDAD EN LAS CIUDADES

Resumen

La tesis del artículo es que la cuestión de la seguridad ciudadana, debido a su complejidad, para ser abordada con eficacia requiere la superación de modos tradicionales de gobernar y la adopción de la gobernanza democrática. En el artículo se describe el nuevo modo emergente de gobernar y se muestra su adecuación para responder a los retos de las ciudades contemporáneas. En segundo lugar, se destacan sintéticamente las dimensiones del concepto de seguridad ciudadana y se identifican las distintas finalidades de una política de seguridad democrática e inclusiva.

Finalmente, se describe sucintamente el modo de abordar, desde un enfoque de gobernanza democrática, la seguridad ciudadana y se enuncian sus principales instrumentos y técnicas de gestión.

1. Gobernanza democrática: el nuevo modo de gobernar la compleja sociedad red

1.1. Características de la gobernanza democrática

La gobernanza democrática es un nuevo modo de gobernar las sociedades contemporáneas, y en particular las ciudades y áreas metropolitanas, que se caracteriza por la gestión de las interdependencias entre todos los actores implicados en el abordaje de un reto o desafío urbano y en la búsqueda de la mayor colaboración y responsabilidad ciudadana en su tratamiento.

La gobernanza democrática se distingue de la simple gestión corporativa entre el gobierno y los grandes actores para el desarrollo o la gestión de proyectos concretos de infraestructuras, equipamientos y servicios. La gobernanza parte de la consideración de que la ciudad es una construcción colectiva. La ciudad es el conjunto de relaciones e interacciones entre los distintos sectores de la ciudadanía. En función de cada cuestión o reto,

los actores y sectores de la ciudadanía que se deben considerar serán diferentes y su nivel de influencia en el asunto, lógicamente, será asimétrico.

El desarrollo de una ciudad depende de la capacidad de organización y acción del conjunto de la misma; es decir, de la capacidad de colaborar en función de objetivos compartidos. La gobernanza democrática tiene como finalidad fortalecer esta capacidad de organización y respuesta compartida de la ciudad para la realización de objetivos basados en el desarrollo humano. La definición de gobernanza que da el movimiento intercontinental de ciudades y regiones para la promoción de la gobernanza democrática territorial, AERYC (América, Europa de Ciudades y Regiones), es la siguiente:

“Nuevo arte de gobernar los territorios (el modo de gobernar propio del gobierno relacional), cuyo objeto es la capacidad de organización y acción de la sociedad, su medio es la gestión relacional o de redes, y su finalidad es el desarrollo humano”¹.

Es decir, un modo de gobernar que implica la conducción del desarrollo económico y tecnológico en función de los valores de equidad social, cohesión territorial, sostenibilidad, ética y ampliación y profundización de la democracia y la participación política.

La gobernanza democrática, de manera consecuente con la definición señalada, se caracteriza por:

– *Involucración de la ciudadanía para afrontar los retos sociales.* Una buena gobernanza necesita una ciudadanía activa y comprometida con la cosa pública; es decir, la de todos. Por ello se precisa disponer de canales de participación y de responsabilidad para todos los ciudadanos porque la ciudad es una construcción colectiva, y por ello su resultado depende de las acciones e interacciones entre todos sus habitantes. La participación ciudadana es entendida como cooperación de la ciudadanía en la superación de los retos que una sociedad tiene planteados, y ello tiene dos implicacio-

1 Véase www.aeryc.org

nes de gran importancia: genera una mayor fuerza de transformación social e influye en la cualificación de la calidad de representación política de quienes son capaces de generar espacios de encuentro, de deliberación y colaboración ciudadana.

- *Fortalecimiento de los valores cívicos y públicos.* El progreso y la capacidad de innovación de una ciudad depende de la densidad y diversidad de las interacciones entre toda la población. Los valores de respeto, convivencia, confianza, solidaridad y colaboración son esenciales para construir la ciudad de todos. Gobernanza democrática es una opción por los valores cívicos y democráticos.
- *Revaloración de la política democrática y del papel del gobierno representativo.* La gobernanza representa un cambio en el papel del gobierno con relación a la sociedad. El gobierno no aparece simplemente como el proveedor de recursos o de servicios, sino fundamentalmente como representante de la ciudad, de sus necesidades y retos. El gobierno no sólo dispone de competencias, sino también de incumbencias. Le incumbe todo lo que preocupa a la ciudadanía y por ello asume un papel vertebrador en la capacidad de organización y acción de la ciudad y en las relaciones entre los distintos niveles de gobierno. Por tanto, en gobernanza democrática, el papel del gobierno en tanto que representante de la ciudadanía adquiere un mayor protagonismo que en etapas de gobierno anteriores.
- *Construcción compartida y fortalecimiento del interés general.* En gobernanza, el interés general no se atribuye a un grupo de funcionarios o a la clase política. El interés general es una construcción colectiva que debe ser liderada por los políticos elegidos como representantes de la ciudadanía, a partir de las necesidades y los intereses legítimos de todos los sectores ciudadanos. Gobernanza democrática significa una acción de gobierno específica para que todas las necesidades y los retos de los ciudadanos estén presentes tanto en la deliberación como en el despliegue de las políticas, y muy en especial los que afectan a los sectores más vulnerables.
- *La transparencia y la rendición de cuentas* son otras condiciones esenciales de gobernanza democrática. Sin ellas, el gobierno de la ciudad difícilmente podrá articular a los distintos actores en una acción común con el soporte y la implicación de la ciudadanía.

La gobernanza democrática corresponde a un modo de ejercer el gobierno en el que lo más importante no es sólo gestionar eficientemente unos fondos públicos para producir servicios o equipamientos destinados al uso o consumo social, sino articular estos fondos mediante acuerdos y compromisos de acción entre los actores implicados, que se inscriban en una estrategia o programas compartidos elaborados a partir de la identi-

ficación de los retos y las necesidades de los distintos sectores ciudadanos implicados.

1.2. Gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno: tres conceptos distintos

La *gobernanza*² se utiliza a menudo de manera poco precisa como sinónimo ya sea de gobernabilidad o de buen gobierno. Gobernanza, como se ha señalado, es un nuevo modo o arte de gobernar que tiene su principal instrumento de gobierno en la gestión de las interdependencias entre los actores y en la involucración de la ciudadanía. Es, por tanto, un término no calificativo en el sentido de que se refiere a un modo de gobernación o, lo que es lo mismo, un modo de ejercer la acción de gobierno.

Buen gobierno sí califica la acción de un gobierno, pero este gobierno que gobierna bien puede actuar con el modo de gobernación u otro; es decir, puede gobernar bien a través del modo gerencial o hacerlo a través de la gobernanza.

Si este modo de gobernar es la gobernanza, podríamos calificar su acción de “buena gobernanza”, como también de “mala gobernanza” si utiliza mal este modo de gobernar o su resultado no es la gobernabilidad.

Por *gobernabilidad* se entiende, en sentido restringido, la aceptación y el cumplimiento de las normativas, los procesos institucionales y de resolución de conflictos, así como de políticas del sector público por parte de la sociedad civil y en especial de sus principales actores. Ingovernabilidad es, por el contrario, desobediencia civil generalizada, incapacidad de los mecanismos institucionales para resolver los conflictos sociales, no aceptación por parte de importantes sectores de la sociedad de las reglas del juego institucionales.

La gobernabilidad es un atributo o clasificación de una situación social y, en todo caso, puede ser un resultado de la acción de gobierno, de un buen gobierno, de una buena gobernanza, o de otro modo de gobernar bien ejercido en una situación dada. Pero es importante no confundir un atributo o un resultado con el modo objetivo de gobernar.

En algunas ocasiones también ha sido equiparado, con una concepción anterior, al término político inglés *governance*, que se refería al impacto en el desarrollo de una sociedad o territorio de la gestión de las políticas y los recursos del sector público.

Así, por ejemplo, la comunidad autónoma de Cantabria tiene un buen sistema de indicadores para medir el impacto de la acción del gobierno en su comunidad, que denomina indicadores de gobernanza.

2 *Gobernanza* es un término que el diccionario de la Real Academia Española ha recogido a partir del año 2001 con una definición muy genérica pero de base correcta. Define gobernanza como “arte o manera de gobernar que se propone

como objetivo el logro del desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre estado, sociedad civil y el mercado de la economía”.

1.3. Emergencia de la gobernanza democrática

La gobernanza democrática es un modo de gobernar innovador que emerge, al ser adoptado de manera general o sectorialmente, a través de una política concreta, cada vez por más gobiernos locales y regionales, pero aún no constituye el modo de gobernar habitual o "normal". Éste aún es el denominado gerencialismo de lo público, que consiste en la producción de servicios mediante la imitación de los valores y las técnicas de gestión de la empresa mercantil. La gobernanza democrática ha venido para quedarse, porque los anteriores modos de gobernar –burocrático y gerencialista– han quedado obsoletos ante las transformaciones sociales que exigen el despliegue de la gobernanza, como son:

- *La creciente complejidad social de la población y de sus necesidades*, debido a su mayor diversidad generacional, a las distintas procedencias geográficas y culturales, a la eclosión de diferentes estructuras de las familias y de los hogares, a la presencia de itinerarios de socialización muy variados, a la importante presencia de procesos de segmentación social y territorial y al desarrollo de procesos de individualización social.
- *La creciente vulnerabilidad o riesgo social*, es decir, la mayor probabilidad de desvinculación, ruptura o bloqueo de participar, en los niveles que se consideran socialmente adecuados, en uno o más de los ámbitos sociales establecidos como básicos: laboral, renta, salud, educación, vivienda y vínculos familiares y sociales.
- *La desigualdad social adquiere una forma poliédrica*. A la desigualdad tradicional, medida en términos de renta y acceso a servicios, se le suman nuevas formas de desigualdad social, como el acceso al capital educativo y cultural y a los vínculos sociales generadores de capital social.
- *La mayor distribución de los conocimientos y formación de la ciudadanía*. La sociedad de la información y el conocimiento significa, entre otras cosas, que la población adquiere más conocimientos, formación y saber hacer en el desarrollo de políticas; por tanto el conocimiento de lo público ya no es exclusivo de la administración y se distribuye cada vez más en un amplio tejido social.
- *El estancamiento del gasto público frente al incremento de las necesidades sociales* y su complejidad. Al representar el gasto público el 50% o más del PIB, éste no puede aumentar significativamente ante las nuevas necesidades sociales.

Todo ello nos lleva a la conclusión de que las formas tradicionales de gobernar han caducado debido a que:

- No es posible responder sólo con recursos públicos a los nuevos retos sociales, es necesario implicar a todos los actores y responsabilizar a la ciudadanía de sus propios retos, así como articular los recursos públicos, privados y la iniciativa social en redes.
- La distribución de los conocimientos y de la legitimidad social hacen inviable un modo jerárquico de arriba-abajo de ejercer la autoridad o de definir el interés general.
- El ciudadano no puede ser considerado simplemente como pasivo; es decir, como cliente o usuario.

Es preciso el ejercicio de la gobernanza democrática como modo de gestionar la complejidad desde la gestión eficiente de las interdependencias e interacciones sociales, y que las personas elegidas, los políticos, ejerzan a fondo su papel de representantes democráticos para construir el interés general a partir de los intereses legítimos de todos los actores y sectores en presencia, y articular estrategias, programas y proyectos a través de compartir conocimientos y desafíos, pero también recursos y compromisos de acción.

2. La seguridad ciudadana exige gobernanza democrática

La complejidad de factores que influyen en la seguridad ciudadana en una ciudad o metrópoli, comporta que la intervención requiera, por una parte, una actuación transversal, en el sentido de que concurren diferentes políticas: educativa, sanitaria, urbanística, de bienestar social, y por otra la articulación de actores públicos y privados a diferentes niveles territoriales. Es decir, una política efectiva de seguridad ciudadana democrática requiere gobernanza democrática.

2.1. Dos conceptos de seguridad ciudadana: amplio y estricto

Para entender la complejidad de la seguridad ciudadana debemos empezar clarificando conceptualmente que existen dos visiones de la seguridad ciudadana que se influyen recíprocamente:

- *Seguridad ciudadana en sentido amplio* se refiere a una política multidimensional para reducir las situaciones de riesgo (U. Beck, 2008) y vulnerabilidad social, o sea, como decíamos anteriormente, está dirigida a reducir las posibilidades de que un individuo o grupo quede desvinculado o se encuentren bloqueadas sus posibilidades de participación en un ámbito social en el que considere adecuado intervenir. Nuestras sociedades han sido caracterizadas como sociedades del riesgo y la vulnerabilidad por sus intensos procesos de cambio, que además se producen a escala global, con más imprevisibilidad y, por tanto, con menor capacidad de anticipación o previsión.
- *La (in)seguridad ciudadana en sentido estricto*, en la que identificamos dos dimensiones: una que denominaremos objetiva y otra llamada subjetiva (J. Curbet, 2010). Por dimensión objetiva entendemos la probabilidad estadística de que una persona sea víctima de cualquier tipo de delito, en especial de agresión hacia su persona o familiares o hacia sus bienes. Dimensión subjetiva es el temor a ser víctima de la delincuencia. Es decir, un asunto es la situación objetiva en la que viven los ciudadanos y otro es cómo parte de la ciudadanía percibe o representa dicha situación.

Ambas dimensiones no siempre coinciden. Es muy habitual que se produzcan situaciones de incremento de

inseguridad subjetiva mientras que se mantiene estable la situación objetiva, como consecuencia del tratamiento de alguna noticia por los medios de comunicación o por la implantación de políticas urbanas basadas en la generación de miedo. Por otra parte, el incremento de la inseguridad subjetiva produce, a su vez, inseguridad objetiva, pues la sensación de inseguridad se asocia generalmente a actitudes sociales estigmatizadoras hacia grupos de personas o barrios, a los que se atribuye el papel de chivos expiatorios y son objeto de segregación social. Esta segregación quiebra sus oportunidades sociales y favorece el uso de medios no legales para garantizar su existencia.

Por otra parte, la seguridad ciudadana en sentido amplio influye en la inseguridad ciudadana en las dos dimensiones, objetiva y subjetiva, de la seguridad en sentido restringido. En efecto, la situación de riesgo o vulnerabilidad social generalizada origina siempre en nuestras sociedades unos niveles elevados de miedo generalizado o miedo líquido (Z. Bauman, 2007). Esta inseguridad se agrava en situaciones de crisis económica y social, por el incremento de probabilidades de desvinculación o marginación, y se genera un mayor temor que, de no ser canalizado adecuadamente –generalmente no lo es–, se transforma fácilmente en inseguridad social, búsqueda de chivos expiatorios, exclusión social y deterioro de los valores democráticos.

La política destinada a fortalecer la seguridad ciudadana en sentido amplio tiene un gran denominador común con la política para hacer unas ciudades socialmente más inclusivas. La que requiere mayor especificidad es la política de seguridad en sentido estricto, y muy especialmente una política de seguridad cuya finalidad sea el fortalecimiento de los valores cívicos y democráticos de la ciudadanía.

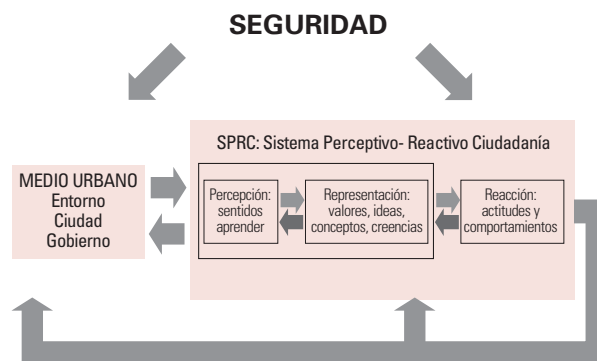
2.2. Dimensiones de la política de seguridad ciudadana

Las políticas de seguridad ciudadana, y más concretamente de prevención social, tienen dos grandes dimensiones fundamentales de una misma política:

1. Las dirigidas al medio urbano, es decir, a modificar las condiciones físicas y sociales que influyen en las agresiones entre las personas y a sus bienes públicos y privados.
2. Las orientadas al sistema de percepción-reacción de la ciudadanía (SPRC) para reducir las reacciones sociales estigmatizadoras y fortalecer las relaciones de convivencia y solidaridad.

Para mostrar la gran variedad de componentes de un modo inteligible y sintético hemos ideado el siguiente esquema interpretativo:

FIGURA 1 Componentes de la prevención social



Fuente: Pascual, J.M., y Pascual, J. (2010).

El que una política de seguridad ciudadana dependa más de una dimensión que de otra estará en función tanto de la configuración social y cultural de la ciudad en concreto como de la ideología del gobierno y la relación que tenga con la ciudadanía.

El tipo de relación entre el gobierno y la ciudadanía es muy importante para la configuración de la seguridad urbana. Una relación en la que la ciudadanía aparezca como un ente pasivo; es decir, como simple usuario o cliente de los servicios públicos, entre ellos los servicios de protección, en caso de percibir un incremento de la inseguridad exigirá actuación policial y medidas de control para la supuesta población infractora.

En otras palabras, una población pasiva reclama en buena medida seguridad represiva o de exclusión social. El sentido inverso también es cierto: los gobiernos autoritarios y represivos favorecen la pasividad ciudadana para obtener el control autoritario del espacio público, puesto que, como señala J. Borja (Borja, 2003), los miedos demasiado explícitos o las demandas de orden muy urgentes hacen desaparecer las libertades.

Por el contrario, una ciudadanía activa y comprometida cívicamente se siente responsable e importante en el modo de hacer ciudad y, por tanto, demandará una política comunitaria y multidimensional de la seguridad basada en la protección de un espacio público para que sea no sólo un espacio de encuentro y convivencia, sino también de promoción social de los infractores y de prevención para lograr canalizar positivamente la conflictividad social explícita y latente que está en el origen de las situaciones de violencia.

Una ciudadanía socialmente activa reclama una seguridad democrática, una seguridad construida de manera compartida entre los distintos actores y sectores de la ciudadanía (J. Prats, 2010)³, e inclusiva; es decir, que su acción revierta en los procesos de mejora de la inclusión social.

3 Joan Prats i Catalá señaló en un excelente trabajo (*Liberalismo y democracia*) que los demócratas históricamente no sólo han defendido el estado de derecho y la protección de la libertad individual, sino que desde Aristóteles han concebi-

do la democracia como la construcción compartida de la res publica; es decir, la ciudad como obra de todas las personas que habitan en ella.

2.3. Ámbitos y finalidades de la política para una seguridad democrática e inclusiva⁴

La política de seguridad democrática y socialmente inclusiva se centrará en cinco grandes ámbitos. El primero hace referencia a la seguridad en su sentido más amplio y los restantes a la seguridad en su sentido reducido y de prevención⁵ para una seguridad inclusiva:

Ámbito 1. Estructural o general. Es un ámbito que debe servir de marco estratégico y referencial para todas las políticas urbanas, y en especial para la seguridad. Constituye los criterios de actuación que deben hacer suyas las políticas para generar nuevas oportunidades para todas las personas y reducir la vulnerabilidad social, así como una mejor integración de los espacios y la gente. Contiene las medidas de accesibilidad, nuevas centralidades en los barrios periféricos, espacios públicos para el encuentro y la convivencia, el desarrollo de nuevas actividades productivas y de ocupación, dotaciones de equipamientos sociales, culturales y educativos, etc. Es decir, medidas destinadas a:

- Construir un entorno urbano de calidad para todas las personas.
- Generar nuevas oportunidades con criterios de actuación positiva para las personas y los barrios más desfavorecidos.
- Fortalecer una cultura de convivencia y confianza entre la ciudadanía.
- Socializar las políticas preventivas en el ámbito metropolitano y regional.

El ámbito general o estructural, dirigido a fortalecer la seguridad en el sentido amplio, es esencial para que los programas o medidas relacionados con la seguridad en sentido estricto tengan probabilidad de éxito. Si la ciudad avanza hacia un modelo de segregación de espacios y vecinos, las inversiones sociales y en protección sólo servirán para justificar una urbanización insostenible en lo social y lo medioambiental. La opción por un modelo de ciudad integradora y sostenible es esencial para el desarrollo de una seguridad ciudadana inclusiva.

Ámbito 2. De acción inclusiva. Son los programas que contienen medidas dirigidas especialmente a personas en situaciones de gran vulnerabilidad social, o que se encuentran en estado de desvinculación social o marginalidad. En general, se trata de medidas específicas de los servicios sociales, de educación, sanidad, deportes y cultura que constituyen una importante prevención desde el punto de vista de la seguridad ciudadana.

Ámbito 3. De reducción de la reacción social. Son programas cuya finalidad es reducir el rechazo social hacia las personas infractoras, y muy especialmente evitar

que el rechazo al infractor se extienda a colectivos de personas y a barrios, y se generalicen estigmas sociales y territoriales que canalizan la conflictividad social hacia la segregación mutua y la violencia. Son políticas centradas en valores, en la comunicación social y en la canalización positiva y de refuerzo relacional de los conflictos.

Ámbito 4. De activación de la ciudadanía y compromiso cívico. Son programas dirigidos a responsabilizar y comprometer cívicamente a la ciudadanía en hacer ciudad, en la lucha por la prevención de la violencia y frente a la vulnerabilidad y desvinculación social. Están muy relacionados con el ámbito 3 y se refieren a los programas de acción comunitaria, al fomento y organización del voluntariado social, a los programas de responsabilidad y compromiso cívico activo de la ciudadanía en relación con el prójimo y con su ciudad y barrio. Es importante en especial la introducción de valores y la transmisión de conocimientos en todos los proyectos y acciones que el gobierno local realice en materia de seguridad y cohesión social y territorial.

Ámbito 5. De disuasión. Se trata de dificultar la comisión de delitos. Este ámbito incorpora medidas de iluminación y vigilancia de espacios públicos, diseño urbano, dispositivos y despliegue policial, policías de barrio, etc. Estas medidas de protección y vigilancia policial tienen una orientación muy distinta en la política de seguridad democrática e inclusiva. No se trata de controlar policialmente el espacio urbano ni de segregar los espacios públicos, sino de garantizar su uso más extenso e intenso por parte de toda la población. Esto significa que no exista una apropiación privada del espacio ni por parte de los grupos violentos, ni de los que aíslan y privatizan la ciudad con sus urbanizaciones cerradas. Se trata de dar seguridad para garantizar la apropiación de la ciudad por todas las personas que viven o trabajan en ella.

3. La seguridad democrática e inclusiva requiere gobernanza

Abordar la complejidad de la seguridad democrática e inclusiva requiere un enfoque de gobierno basado en la gobernanza democrática, y muy en especial mediante la articulación integral de las diferentes políticas públicas y proyectos, la articulación de la cooperación pública y privada y el fortalecimiento del compromiso cívico y activo de la ciudadanía. Es decir, transversalidad o integralidad de las políticas y mejora de la capacidad de organización y acción de la ciudad.

3.1. Transversalidad o integralidad de las políticas de la ciudad

Dar respuesta a la complejidad de las necesidades contemporáneas, y en especial a la seguridad ciudadana,

4 Este capítulo se basa en el trabajo realizado conjuntamente en 2005 por J.M. LAHOSA y quien suscribe: *Ciutat i prevenció: elements per a la seva quantificació*, para la Dirección de Servicios de Prevención del Ayuntamiento de Barcelona.

5 Se entiende por prevención para una seguridad inclusiva: "Las actuaciones de anticipación (medidas y acciones no penales) que pretenden, de forma especí-

fica, reducir o canalizar positivamente la conflictividad social (explícita o latente) que está en el origen de las agresiones entre las personas y sus bienes públicos y privados, y que genera inseguridad ciudadana y reacción social segregadora" (J.M. LAHOSA y J.M. PASCUAL Esteve para el Fórum Español para la Prevención y la Seguridad Urbana. 2008).

significa, como hemos señalado, una clara opción metodológica por la integralidad de las actuaciones, conscientes de que la respuesta a los retos sobre seguridad requieren cada vez más unas acciones concertadas multinivel (entre los diferentes niveles de la administración pública), horizontales (entre la administración pública y las iniciativas sociales y empresariales), transversales o integrales (que abarquen diferentes dimensiones de las políticas territoriales: sanidad, servicios sociales, empleo, de policía, etc.).

Para avanzar en la metodología de la integralidad es necesario considerar dos dimensiones de los objetivos de cualquier política pública. Los objetivos ligados al despliegue de los servicios y las prestaciones públicas, como las plazas residenciales, las ayudas a domicilio, el número de escuelas u hospitales existentes, el número de guardias urbanos y servicios policiales, etc., y la población atendida por estos servicios o prestaciones. Estos son los objetivos relacionados con el desarrollo de distintos sistemas de servicios: los servicios sociales, la policía local, la sanidad, la enseñanza y la vivienda, entre otros, que se miden fundamentalmente por indicadores de cobertura (porcentaje de plazas por población, de población escolarizada, de población atendida en ayuda a domicilio, etc.). Pero hay otra dimensión mucho más importante, que son los objetivos que denominaremos de impacto en las capacidades de la ciudadanía para el desarrollo o potencial humano. Es decir, los objetivos que buscan la mejora de los niveles de seguridad, salud, inclusión social, educación, y que se miden por indicadores denominados de resultado (esperanza de vida, población con éxito o fracaso escolar, porcentaje de población pobre sobre el total de la población, índice de victimización, etc.).

Es evidente que los sistemas de prestaciones y servicios (protección, sanidad, servicios sociales, enseñanza, deporte, etc.) sirven para alcanzar objetivos de impacto en el desarrollo humano. Cada sistema de servicios incide mayoritariamente en uno o dos objetivos de impacto en el desarrollo de las capacidades humanas, pero no es el único que actúa en el objetivo, influyen otros muchos, como hemos visto en el caso de la seguridad inclusiva.

Existe un malentendido muy frecuente en las políticas públicas en general, y es considerar los objetivos de impacto en las capacidades de desarrollo humano de la ciudadanía relacionados con un sistema de prestaciones concretas. Así, la educación es el objetivo propio y prácticamente exclusivo del sistema de enseñanza, los otros sistemas sólo pueden ayudar o contribuir al de enseñanza, que además se denomina de educación. Lo mismo ocurre con la reducción de la pobreza o la inclusión social en relación con los servicios sociales.

Esta concepción, unida al modo habitual de gobernar, centrado en la prestación de servicios financiados con fondos públicos, supone que la principal base organizativa de los gobiernos territoriales sean los sistemas de

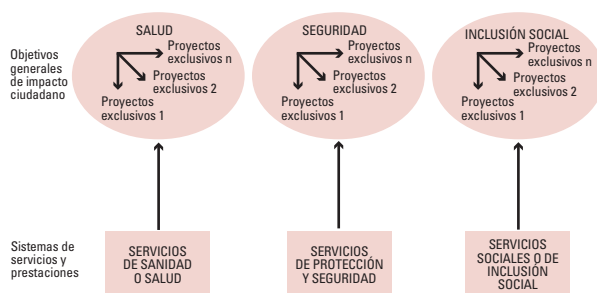
prestaciones y servicios. En esta organización, la provisión de estos servicios y su gestión directa o indirecta es la base del poder político en la administración. La organización estructurada por sistemas de servicios y prestaciones comporta:

- La fragmentación en la actuación del gobierno, puesto que se diluyen los objetivos de impacto ciudadano, y también es proclive al conflicto de competencias interdepartamental, que siempre suma cero, para adquirir mayores recursos escasos en competencia con otros departamentos y para hacerse con la competencia en las actuaciones dirigidas especialmente a determinados segmentos de población (mujeres, infancia, gente mayor, población drogodependiente...).
- A su vez, esta organización debilita la cooperación pública con las iniciativas privadas y ciudadanas al considerar como principal prioridad política la gestión de unos recursos públicos y no la coordinación de actuaciones para alcanzar un mayor impacto ciudadano.
- Todo ello obstaculiza la obtención de resultados en términos de desarrollo humano del territorio y de calidad de vida.

Hoy, dada la complejidad de los retos urbanos, resulta muy difícil mantener en la práctica la autosuficiencia de los departamentos centrados en los sistemas de prestaciones y servicios, pero esta visión o enfoque zombi (muerto viviente) y la falta de creatividad y capacidad de innovación asociada a la reproducción de hábitos de gobierno tan poderosos como caducos, dificultan la gestión integral de prestaciones organizadas por objetivos de impacto ciudadano.

En la figura 2 sintetizamos este poderoso y obsoleto enfoque o visión que comporta que los planteamientos de actuación integrales o simplemente transversales sean una quimera, es decir, no realizables.

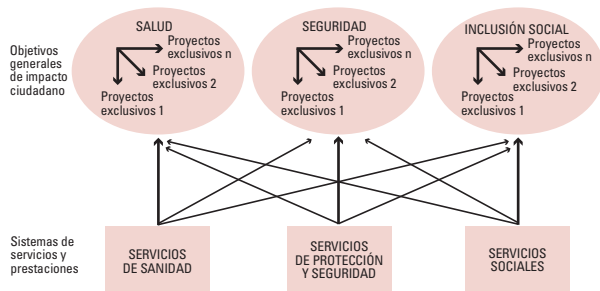
FIGURA 2 Esquema obsoleto o de sistemas cerrados



Para superar este enfoque, la gestión relacional opta por un planteamiento a la vez sencillo y evidente (véase la figura 3). Se considera que los objetivos principales de la política pública son los de impacto en las capacidades de desarrollo humano de la ciudadanía. Estos objetivos serán compartidos entre diferentes sistemas de servicios. Por ello, la política pública se basará en el desarrollo de proyectos cuyos objetivos son de impacto ciudadano

y, para alcanzarlos, articulará diferentes despliegues de prestaciones y servicios coordinados a tal fin.

FIGURA 3 Esquema de sistemas abiertos



Nota: La flecha mas grande significa que para la realización de un objetivo o proyecto compartido existe un sistema de servicios que tiene un papel principal.

El objetivo de impacto ciudadano de disminuir las probabilidades de que una persona o territorio sea víctima de agresión hacia sí mismo o sus bienes, es un objetivo compartido, como hemos señalado, entre empleo, enseñanza, servicios sociales, transporte, urbanismo, deporte, servicios culturales, etc., es decir, entre todas las prestaciones que estén relacionadas con la reducción de vulnerabilidad, la reacción ciudadana y el compromiso cívico.

Por esta razón, los avances o retrocesos de los proyectos se medirán por indicadores de impacto social o de resultados en la seguridad ciudadana sea en su sentido amplio o en el restringido, y de manera complementaria con indicadores de despliegue de servicios o de actividad de los mismos.

3.2. Capacidad de organización y acción de la ciudad para conseguir una mayor seguridad democrática e inclusiva

La mejora de la seguridad ciudadana requiere el aumento de la capacidad de organización y acción de la ciudad para abordar de manera compartida los retos de seguridad y compromiso cívico. Por capacidad de organización y acción entendemos las capacidades de asociación y compromiso cívico activo de la ciudadanía y la cooperación entre actores. Es decir, la colaboración público-privada e interinstitucional para establecer estrategias compartidas y desarrollar proyectos integrales o en red orientados, en nuestro caso, a la finalidad de mejorar la seguridad ciudadana.

¿Cuáles son los factores estructurantes de la capacidad de organización y acción o, lo que es lo mismo, de la construcción colectiva de una seguridad democrática y socialmente inclusiva? A mi entender, dada la experiencia en el desarrollo de políticas públicas generadoras de capital social en ciudades europeas y de América Latina, los principales son los siguientes:

1. *Existencia de una estrategia compartida sobre seguridad ciudadana* entre los principales actores de cuya interdependencia depende la seguridad en la ciudad. Es

decir, se trata de disponer de un marco de referencia para todas las políticas y los actores a partir del cual desarrollan sus propias políticas y actuaciones, y de unos proyectos clave cuya realización se comprometen conjuntamente a desarrollar. Una estrategia integral e integradora con claros compromisos de acción para mejorar la seguridad ciudadana en sentido amplio o restringido. Una estrategia en permanente actualización, sustentada en los retos de seguridad e inclusión social de las personas y basada en los intereses legítimos y las competencias de los principales actores.

2. *Un modelo de encuentro e interacción entre los principales actores*, adecuado a:

- Los retos y las exigencias del desarrollo contemporáneo, que permita enfrentar los conflictos inevitables con flexibilidad y confianza en llegar a acuerdos de mutuo beneficio.
- A las correlaciones de fuerza o equilibrios de poder entre ellos.
- A las prácticas organizativas que promuevan el respeto y el conocimiento mutuo y se orienten a la acción a partir de compromisos recíprocos.

El modelo de interacción entre los agentes económicos, sociales y políticos es clave para la determinación de la seguridad de una ciudad. La inflexibilidad del modelo y unas relaciones entre pocos producen desconfianza y, con ello, la falta de estrategia a medio y largo plazo. Un modelo abierto y flexible favorece la confianza y la apuesta empresarial y social, que se traduce en un importante desarrollo económico y social.

3. *Presencia de redes de actores para el desarrollo de proyectos integrales que son claves o estructurantes para avanzar en seguridad*. Los proyectos en red permiten articular esfuerzos de distintos actores públicos y privados al ser capaces de combinar los intereses y retos en objetivos comunes y socialmente útiles.

4. *Existencia de una cultura de acción y compromiso cívico* alejada tanto de la cultura de la satisfacción como de la queja, el burocratismo y el nihilismo. La cultura de acción debe proporcionar:

- Un sentimiento de pertenencia e identificación con la ciudad o región. Disponer de un sentido colectivo abierto, no cerrado.
- Actitud abierta, tanto a la innovación como a la integración social y cultural de nuevas gentes y a la inserción en estrategias territoriales más amplias que el propio municipio, la propia región y nación.
- Ilusión realista en el futuro, que permita ver más allá de las realidades si éstas son negativas y que genere expectativas racionales de colaboración y compromiso.
- Respeto y confianza en la actuación de los otros actores, que es la base para la generación del capital social.

5. *Soporte social y participación ciudadana*. Las estrategias y los principales proyectos estructurantes de la seguridad deben disponer de un importante soporte social y

éste será más efectivo si impulsa y garantiza la participación ciudadana entendida en dos sentidos: como garantía de que sus principales retos y expectativas en las estrategias son templados y como condición para su responsabilización e implicación social productora de capital social.

6. *Existencia de liderazgos formales e informales* entre los actores institucionales clave capaces de agrupar y representar a la mayoría de los intereses, con capacidad de pacto y de respeto institucional a sus decisiones. El liderazgo principal debe corresponder, como hemos señalado, a la institución más democrática, es decir, la escogida por toda la ciudadanía; de lo contrario nos encontraríamos con un liderazgo corporativo a partir del cual no es posible construir el interés general, puesto que se reduce el corporativo. El grado de liderazgo de las instituciones representativas en el proceso de gobernanza de las comunidades derivará de su capacidad para implicar al resto de actores, agentes y personas presentes en la sociedad en la construcción de un modelo de futuro compartido⁶.

7. *Articulación de políticas regionales y locales*. Se trata de concebir la región o el área metropolitana como sistema de ciudades y municipios interdependientes o autoinsuficientes, con la capacidad de:

- a) Combinar las políticas regionales y locales con objetivos e instrumentos en el conjunto del territorio con las estrategias locales de seguridad, capaces de dar especificidad e integridad al conjunto de acciones fortaleciendo la cooperación interinstitucional, pública y la colaboración ciudadana.
- b) Articular los municipios no a partir de una organización territorial fija, sino de manera flexible y adaptable en función del proyecto-red. Es decir, de los territorios que abarca el desarrollo del proyecto.
- c) Disponer de reglas de juego formales e informales que pautan la interacción entre administración regional y las municipales, así como las intermunicipales.

3.3. La gobernanza democrática se asienta en un conjunto de técnicas e instrumentos

La gobernanza y su modo de gestión específico –la gestión relacional o de las interdependencias– se basan en técnicas e instrumentos que hacen de ella una herramienta eficaz para la mejora de la capacidad de organización. En una publicación del Área de Promoción Económica de la Diputación de Barcelona⁷, he especificado y explicado las características de una serie de técnicas que ya han demostrado su eficacia en la gestión relacional y que enumero seguidamente sin explicarlas para que el lector conozca que existe ya un amplio abanico:

1. *Los planes estratégicos*, desarrollados en los territorios a partir de la cooperación pública-pública y privada

y la participación ciudadana, constituyen un buen inicio de la gestión relacional propia de la gobernanza al dotar a los territorios de una estrategia compartida entre los principales actores y con un amplio apoyo social. La planificación estratégica así entendida constituye propiamente la fase inicial o de planificación propiamente dicha de la gestión de la interdependencias o gestión estratégica⁸. La metodología de los planes estratégicos es un buen instrumento para el inicio de la gobernanza territorial⁹.

2. *La negociación relacional de los conflictos públicos*. Las técnicas de negociación relacional constituyen un buen instrumento para el desarrollo de la gestión de interdependencias o gestión relacional. La negociación relacional es un tipo de negociación que se caracteriza porque el resultado que se busca por parte de uno de los negociadores es prioritariamente consolidar y mejorar la relación entre los protagonistas de la negociación, para obtener una mayor confianza mutua y poder desarrollar proyectos sobre la base de la cooperación.

3. *Técnicas de mediación*. En la perspectiva de la gobernanza, en la que los gobiernos locales y regionales asumen el liderazgo en la construcción colectiva del territorio, la mediación es sin duda uno de los recursos de los profesionales de la política y de la administración. En la mediación, el papel de la administración es intervenir para que una situación conflictiva entre actores sociales pueda encontrar una solución y, en el proceso, mejore la imagen mutua de las partes y la confianza entre ellas. La acción del gobierno es ser catalizador de un acuerdo sin convertirse en parte del mismo.

4. *Técnicas de participación ciudadana y soporte social a las políticas públicas*. De las estrategias de participación se debe pasar a la participación como estrategia para fortalecer la capacidad de organización y acción. De la multitud de técnicas de participación, en gestión relacional resultan especialmente útiles las que:

- a) Se basan en procedimientos claros y sencillos con finalidades precisas que facilitan la expresión de ideas y retos sobre un asunto, y por supuesto impiden que los debates se eternicen. Participación es método y organización. De lo contrario, la participación se reduce a pocos participantes y además poco reflexivos, dado que su interés es menos convencer que imponer por agotamiento.
- b) Que ayuden a generar confianza, colaboración y responsabilidad ciudadana en los acuerdos que se deriven.
- c) Que permitan legitimar objetivos y proyectos de la ciudad y obtener un importante soporte ciudadano a los mismos.

5. *Métodos y técnicas de gestión de proyectos en red*. Las técnicas para la gestión de redes son fundamentalmente de dos tipos:

6 Véase SUBIRATS (2003).

7 PASCUAL (2007).

8 Para un desarrollo de esta tesis véase PASCUAL (2001).

9 PASCUAL (1990). En este libro expongo un conjunto de métodos y técnicas que son útiles para la elaboración de planes estratégicos territoriales que sirvan como inicio de la gobernanza territorial.

- La gestión de la dinámica de la red, que abarca desde la inclusión de los actores clave hasta el fomento de proyectos que consoliden los intereses comunes.
- Las técnicas de gestión de estructuras para adecuarlas a los objetivos por las que se crearon y permitan fortalecer una cultura o una perspectiva común.

Es particularmente útil para la gestión de redes el uso de las matrices de actores en el marco de la dirección sistémica por objetivos¹⁰.

6. *Gestión de la cultura emprendedora y cívica de la ciudadanía.* La tecnología para fortalecer las características de una cultura emprendedora y de acción entre la ciudadanía es muy reciente. No obstante, se dispone de instrumentos que tienen importantes impactos que se notan en el corto plazo. Nos referimos a las técnicas del *city o regional marketing* interno; es decir, el que se dirige a la identificación de los propios ciudadanos con el territorio¹¹.

7. *“Coaching” para el liderazgo habilitador.* En gobernanza, lo que se fortalece es el valor de representación del político y se requiere capacidad para escuchar, dialogar, comprender, convencer, conmovir y motivar para la acción colectiva y la responsabilización y el compromiso social de la ciudadanía. Por otra parte, en gobernanza, los resultados de su acción ya no son tanto los servicios como el nivel general de desarrollo económico y social alcanzado en el territorio durante su mandato y el grado de cohesión social logrado con la ciudadanía. Es preciso presentar el balance de su gestión relacional y para ello se necesitan nuevas formas, nuevas actitudes y nuevas habilidades.

8. *Técnicas de construcción de consensos.* No es necesario insistir en la importancia de estas técnicas en gobernanza. De hecho, las citadas anteriormente sobre negociación relacional y participación ciudadana influyen necesariamente en el consenso, pero existe una gran pluralidad de metodologías y técnicas, aparte de las citadas y ampliamente contrastadas, para, con la debida adaptación, poder utilizarlas en los distintos ámbitos en los que se desenvuelve este nuevo arte de gobernar.

9. *Enfoque comprensivo en ciencias sociales.* En gobernanza es necesario comprender lo que dice cada actor en su contexto social y entender no sólo qué expresa, sino cómo y por qué lo dice. La comprensión de los actores y el análisis de los conflictos desde las distintas perspectivas de las partes es condición absolutamente necesaria, aunque por supuesto insuficiente, para el buen desarrollo de la gobernanza. Se trata de hacer inteligible la base

subjetiva en la que descansan los fenómenos sociales. El análisis objetivo de los fenómenos sociales es perfectamente posible y compatible con el hecho de que las acciones humanas tengan un carácter subjetivo. Este enfoque, también denominado interpretativo de la acción social, tiene en Max Weber¹² su autor más clásico y se dirige a comprender el sentido de una acción para un actor dando a conocer los motivos entre la actividad objetivamente observada y su sentido para dicho actor.

10. *Dirección sistémica por objetivos*¹³. Las técnicas de dirección por objetivos son un buen instrumento para la gestión relacional, y no la dirección basada en procedimientos protocolizados para llegar a un resultado, puesto que se trata de establecer objetivos comunes a un conjunto de actores que constituyen un sistema social y, de acuerdo con éstos, concretar de manera innovadora esos objetivos en proyectos que deben gestionarse en red.

4. Referencias bibliográficas

BAUMAN, Z. *Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores.* Barcelona: Paidós, 2007.

BECK, U. *La sociedad del riesgo mundial: En busca de la seguridad perdida.* Barcelona: Paidós, 2008.

BORJA, J. *La ciudad conquistada.* Madrid: Alianza, 2003.

CURBET, J. *El rey desnudo. Un análisis de la (in)seguridad ciudadana.* Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya, 2010.

CURBET, J. (coord.). “La ciudad del miedo”. En: *Cuaderno Central de Barcelona Metròpolis*, n.º 77 (2010).

LAHOSA, J.M.; MOLINAS, P. “La seguretat, un compromís de la ciutat”. Barcelona: Aula Barcelona, colección Model Barcelona, Quaderns de gestió, n.º. 14 (2003).

PASCUAL ESTEVE, J.M.; GODAS, X. (coord.). *El buen gobierno 2.0. La gobernanza democrática territorial.* Valencia: Tirant lo Blanc, 2010.

PASCUAL ESTEVE, J.M. *La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas.* Barcelona: Diputación de Barcelona, 1999.

PASCUAL ESTEVE, J.M. *De la planificación a la gestión estratégica.* Barcelona: Diputación de Barcelona, Colección Elements de Debat Territorial, n.º 13 (2001).

PASCUAL ESTEVE, J.M. *La estrategia territorial como inicio de la gobernanza democrática: Los planes estratégicos de 2.ª generación.* Barcelona: Diputación de Barcelona, 2007.

PASCUAL ESTEVE, J.M.; PASCUAL GUIERAS, J. “El papel de la ciudadanía en el auge y decadencia de las ciudades”, *Gobernanza*, n.º 19 (2010).

PRATS I CATALÀ, J. “Liberalismo y democracia”, *Gobernanza*, n.º 19 (2010).

PRATS I CATALÀ, J. *A los príncipes republicanos: Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico.* Madrid: INAP, 2006.

PUIG, T. *La comunicación cómplice con los ciudadanos.* Madrid: Siglo XXI, 2003.

SUBIRATS, J. “¿Qué gestión pública para qué sociedad? Una mirada retrospectiva sobre el ejercicio de la gestión pública en la sociedades europeas actuales”, *Boletín TOP*, n.º 6, 2003 (publicación virtual en www.top.org.ar).

10 Véase PASCUAL (1999), págs.157-162.

11 Véase PUIG (2003).

12 Podemos encontrar la exposición metodológica de la sociología comprensiva en sus obras *Sobre la teoría de las ciencias sociales* (Barcelona: Península, 1971) y también en *Economía y sociedad*, en la que mantiene la importancia de lo subjetivo para el análisis sociológico.

13 Para conocer el enfoque sistémico se recomienda la lectura de L. BERTALANFFY, *La teoría general de sistemas.*

LA SEGURETAT
CIUTADANA
A ALGUNES
METRÒPOLIS
D'EUROPA
I AMÈRICA
DEL NORD

LA SÉCURITÉ
À MONTRÉAL,
UN RÉSULTAT COLLECTIF

PUBLIC SAFETY IN
LONDON IN THE 21ST
CENTURY

LA SÉCURITÉ URBAINE
DANS LES GRANDES
AGGLOMÉRATIONS
FRANÇAISES

Résumé

1. La ville de Montréal et sa population
2. Criminalité et victimisation
3. Le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM)
4. Le programme Tandem
5. La sécurité des femmes
6. La priorité de la prévention de l'adhésion des jeunes aux gangs de rue
7. Les services aux personnes itinérantes
8. Des pistes gagnantes
9. Références bibliographiques

MARCEL CAJELAIT

Conseiller en Développement Communautaire,
Direction de la Diversité Sociale, Ville de Montréal

LA SÉCURITÉ À MONTRÉAL, UN RÉSULTAT COLLECTIF

Résumé

Montréal est une métropole cosmopolite qui offre un milieu de vie de qualité à ses quelques 1,6 million d'habitants. Le tiers de sa population est issu de l'immigration. Près de la moitié déménage aux 5 ans dont le tiers à l'extérieur de la ville. Le taux de faible revenu dans la population est de 30% environ.

La criminalité, dont le taux de déclaration est de 34%, est en baisse de 4,3% sur 5 ans et de 15,4% depuis 10 années. La police lutte contre la criminalité, assure l'ordre et travaille, avec la Ville et de nombreux partenaires, à prévenir le crime par la mise en place d'activités spécifiques à différentes clientèles, dont les jeunes. L'action conjuguée de tous ces partenaires favorise la réussite de la prévention, qui s'appuie sur l'offre d'activités diversifiées selon le genre, l'âge, l'origine ethnique et culturelle. Le succès repose aussi sur l'approche globale, intégrée, concertée et complémentaire des actions réalisées ainsi que sur la diversité des moyens et des stratégies mis en œuvre pour répondre aux besoins.

1. La ville de Montréal et sa population

Montréal est localisé sur l'île du même nom, baignée par le fleuve Saint-Laurent, au cœur de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM) comptant une population d'environ 3,7 millions de personnes réparties dans 82 villes.¹ Le territoire de l'Agglomération de Montréal, dont la population est de 1,85 million d'habitants, couvre l'Île et compte 15 villes en plus de la ville de Montréal. Cette dernière comprend 19 arrondissements où vivent 1,62 million de personnes.

Après les réorganisations successives de 2002 et de 2005, les responsabilités et pouvoirs municipaux sont

répartis entre l'Agglomération, les villes et, pour Montréal, les arrondissements. Ainsi, la sécurité publique et la lutte à la pauvreté relèvent de l'Agglomération, les finances et la coordination des dossiers municipaux sont la responsabilité des villes, alors que les services directs à la population, tels que les loisirs et le déneigement, sont sous la gouverne des arrondissements pour Montréal ou de chacune des 15 autres villes.

Comme toutes les métropoles, Montréal est confronté à des problématiques sociales telles que l'itinérance et la toxicomanie. D'autres problématiques résultent des difficultés de cohabitation des clientèles marginalisées avec les riverains ou les autres utilisateurs des espaces publics. Ces problématiques sont particulièrement intenses en période estivale. En effet, Montréal, ville touristique et festive (environ 6,7 millions de touristes en 2009²), offre de nombreux événements, tels que le Festival de jazz, qui attirent un très grand nombre de participants provenant de la ville, de la région, d'ailleurs au pays ou de l'étranger. Parmi ces participants et les visiteurs, il faut compter avec des jeunes et des moins jeunes qui, sans ou avec peu de ressources, développent diverses stratégies de survie pendant leur séjour au cœur de la métropole. Certains investissent en groupe des parcs pour s'y installer et y dormir, ce qui tend à irriter les personnes qui vivent, travaillent ou circulent dans ces environs.

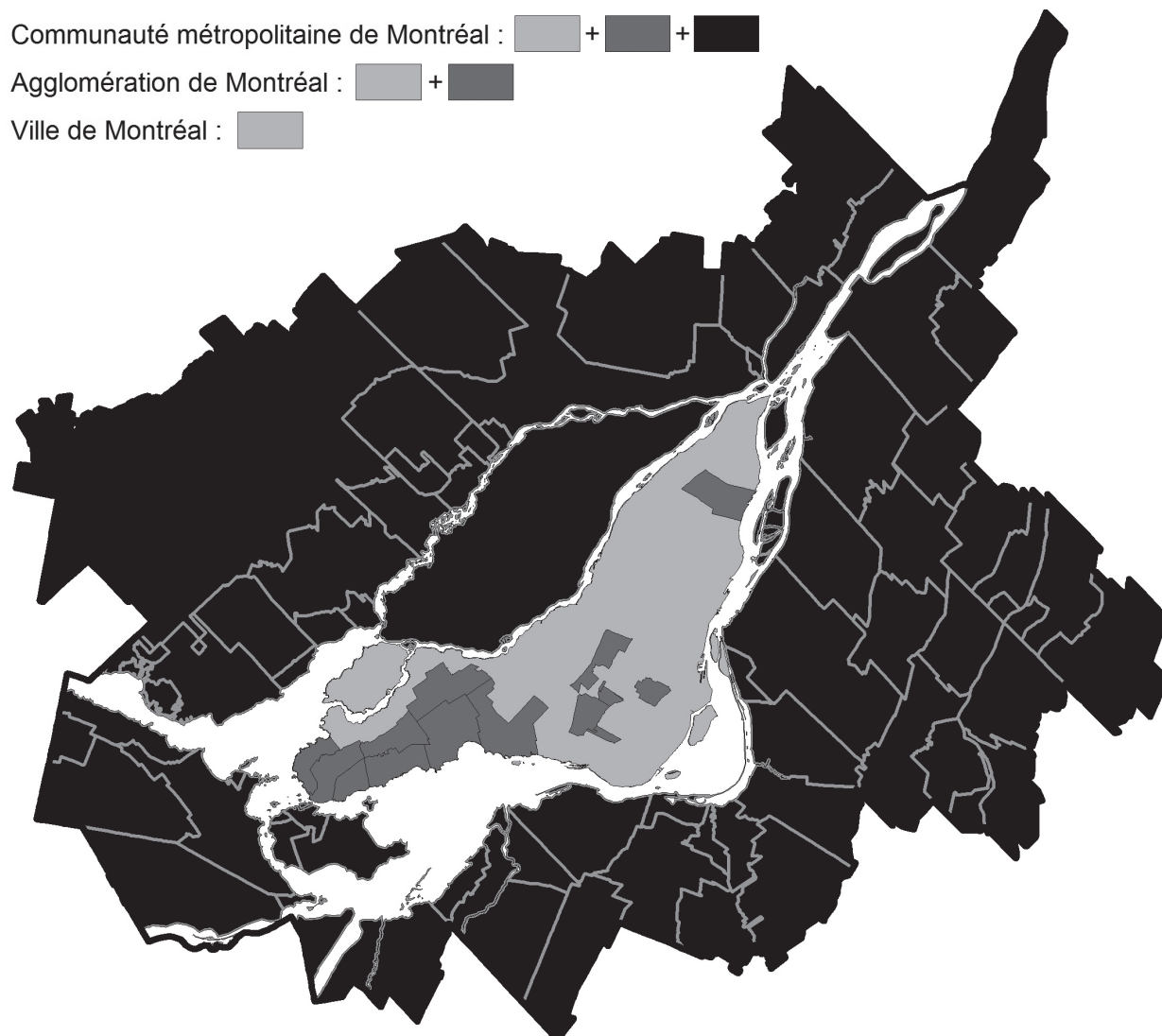
Montréal doit aussi composer avec une situation qui lui est particulière : la très grande mobilité de sa population. En effet, 44,9% de la population déménage sur une période de 5 ans, dont plus du tiers à l'extérieur de la ville.³ Cette situation peut s'expliquer par la conjugaison de deux phénomènes. D'une part, Montréal compte 65,5% de logements loués dont les occupants peuvent facilement changer de lieu de résidence et, d'autre part, une partie de la population quitte la ville aux cinq ans, et est remplacée par un nombre presque

1 CMM, *La Communauté en chiffres*. <<http://www.cmm.qc.ca>> [Visité le 29 mai 2010].

2 Ville de Montréal, Bilan économique de l'agglomération de Montréal 2009.

3 Les données statistiques proviennent, à moins d'indication contraire, du site *Montréal en statistiques* de la Ville de Montréal, <http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=2076,2453845&_dad=portal&_schema=PORTAL> [Visité le 30 mai 2010], dont la source est le Recensement quinquennal de 2006 de Statistique Canada.

FIGURE 1 Communauté métropolitaine de Montréal



Conception graphique : Collectif quartier.

équivalent d'arrivants. Ces déplacements sont effectués notamment par des jeunes qui viennent étudier à Montréal, des personnes qui y cherchent du travail et des immigrants. Ces derniers, représentent 30,7% de la population de Montréal, et y transitent le temps de s'intégrer au pays. Souvent, ceux qui réussissent leur intégration vont s'installer dans une banlieue, tout comme plusieurs jeunes familles de la société d'accueil.

Le revenu annuel moyen de la population est de 30.132 \$, étant plus élevé pour les hommes (34.525 \$) que pour les femmes (26.044 \$). La population active de 15 ans et plus de la ville compte 853.975 personnes, dont 407.165 femmes. Le taux de chômage oscille autour de 9,1% alors que 14,0% des familles bénéficient de transferts gouvernementaux pour subvenir à leurs besoins. La fréquence du faible revenu des personnes dans les ménages privés

est de 31,2% et de 29,2% pour les personnes âgées de 65 ans et plus. Ce taux est de 32,7% pour les familles monoparentales dont le parent est une femme et de 15,1% pour celles dont le parent est un homme. 38,3% des ménages locataires consacrent 30% ou plus de leur revenu au loyer brut alors que les propriétaires consacrent 22% de leur revenu au logement.

Depuis 2002, de concert avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), de l'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal et d'autres partenaires, la Ville de Montréal a établi une carte des zones prioritaires d'intervention.⁴ Cette carte indique les zones de concentration de facteurs sociaux et économiques tels que la monoparentalité et le faible revenu. Ces zones prioritaires sont prises en compte lors de la répartition de budgets, notamment dans le cadre

4 Collectif quartier, <<http://www.collectifquartier.org/atlas/idville/carto.php?>> [Visité le 10 juin 2010].

de l'entente du MESS et de la Ville pour la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale, la revitalisation urbaine ou pour l'implantation de projets pilotes. Une révision périodique permet d'actualiser les données et de considérer d'autres facteurs devenus significatifs tels que la présence de personnes âgées.

Plusieurs partenaires ont convenu d'utiliser cette carte pour la répartition d'aides sans toutefois y soumettre des programmes universels tels que le soutien aux concertations locales.

2. Criminalité et victimisation

De manière générale, la criminalité est en baisse constante sur le territoire de l'Agglomération de Montréal. En fait, les délits en 2009 sont inférieurs de 4,3% à la moyenne des 5 années précédentes et ont diminué de 15,4% au cours des 10 dernières années.⁵ Pour leur part, les délits et infractions au Code criminel en 2009 sont en baisse de 6,5% depuis 2005 et de 15,4% depuis 10 ans.

En 2009, 24.682 crimes contre la personne ont été rapportés, ce qui représente une réduction de 7,6 % depuis 2005 et de 11,3 % depuis 1999. Plus spécifiquement :

- Le nombre d'homicides a légèrement augmenté en 2009, demeurant en deçà de la moyenne de 44 pour les 10 dernières années et celle de 56 pour les derniers 20 ans.
- Les tentatives de meurtre ont augmenté de 53,6% en 2009, après des baisses de 32,5% en 2007 et de 34,9% en 2008, restant inférieur à la moyenne de 122 des 10 dernières années.
- Les voies de fait ont diminué de 6,9% en 2009, demeurant similaire à la moyenne de 13.916 des 5 années précédentes et inférieur de 4,6% à celle des 10 dernières années.
- Les agressions sexuelles sont en baisse pour une quatrième année, diminuant de 14,8%, en 2009, baissant de 38,3% depuis 2005 et de 21,2% depuis 10 ans.

Les crimes contre la propriété en 2009, au nombre de 87.986, ont diminué de 9,5% depuis 2005 et de 22,9% au cours des 10 dernières années. Parmi ceux-ci :

- Les introductions par effraction en 2009 ont augmenté de 8,0%, mais sont en baisse de 17,1% depuis 2005 et de 43,4% depuis 10 ans.
- Les vols de véhicules à moteur ont diminué de 17,8% en 2009, ayant aussi diminué de 39,0% depuis 2005 et de 52,7% depuis 10 ans.
- Comptant pour le tiers de toutes les infractions au Code criminel en 2009, les vols simples ont augmenté

de 0,8%, mais ont diminué de 4,2% depuis 2005 et de 7,5% depuis 10 ans.

- En 2009, les fraudes ont augmenté de 0,8%, ayant diminué de 8,7% depuis 2005 et de 14,2% depuis 10 ans.

Les données sur la criminalité correspondent aux délits et infractions rapportées à la police. Toutefois, il est notoire que plusieurs ne le sont pas et pourraient être connus par des enquêtes de victimisation. Différentes études et enquêtes évaluent la victimisation dans divers contextes et pour des clientèles variées. Cependant, plusieurs des paramètres, tels que les groupes d'âge, les définitions et les périodes couvertes, ne peuvent pas être conciliés, rendant difficile, sinon impossible, l'établissement d'un portrait global. Le Centre international pour la prévention de la criminalité (CIPC) a étudié cette problématique pour le territoire de la province de Québec et a proposé diverses mesures visant l'amélioration de la compatibilité des données.⁶

Pour sa part, l'*Enquête sociale générale sur la victimisation*, de Statistique Canada, ne permet pas de désagréger les résultats au niveau municipal en raison de leur échantillonnage trop faible. Toutefois, les résultats permettent une vision d'ensemble. Selon cette enquête au niveau canadien pour 2004, 34% des incidents ont été portés à l'attention de la police.⁷

Malgré certaines lacunes au niveau des données sur la victimisation, la baisse régulière de la criminalité permet d'affirmer que la ville est de plus en plus sûre. D'ailleurs, selon les résultats de l'enquête Mercer 2010 sur la qualité de vie, Montréal se classe au 4e rang des villes d'Amérique et au 21e rang sur plus de 320 villes évaluées au niveau international.⁸

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette amélioration. Une revue sommaire de quelques interventions et approches des acteurs de la sécurité permettra d'en identifier certains.

3. Le Service de police de la Ville de Montréal (SPVM)^{9, 10}

Le SPVM compte environ 4.600 policiers dont 1.353 sont des femmes. En 2008, le Service a répondu à 597.659 appels. Ils interviennent, entre autres, dans les unités suivantes : sécurité routière, patrouille dans le métro, modules d'actions par projet, enquêtes spécialisées, stratégies d'actions avec la communauté, patrouille nautique, brigade canine et cavalerie. Ils sont intégrés notamment dans l'un des 33 postes de quartier, des 4 centres opérationnels, ou au quartier général. Quelques 1.600 employés civils complètent l'équipe du SPVM.

5 Ville de Montréal, Service de police de la Ville de Montréal, Bilan 2009.

6 CIPC, *Sécurité et prévention au Québec : Une première approche globale. État des lieux et analyse des informations disponibles sur les atteintes à la sécurité au Québec*.

7 Gannon, Marie et Mihorean, Karen. *La victimisation criminelle au Canada, 2004*. Statistique Canada (n° 85-002-XPF au catalogue), vol. 25, n° 7.

8 Mercer, *Rapport de 2010 sur la qualité de la vie*. <<http://www.mercer.ca/homepage.htm>> [Visité le 29 mai 2010].

9 Site internet du Service de Police de la Ville de Montréal. <<http://spvm.qc.ca>> [Visité le 31 mai 2010].

10 Ville de Montréal, Service de police de la Ville de Montréal, Bilan 2009.

Le Service s'informe sur l'évolution des ressources techniques et matérielles, les teste le cas échéant et, selon ses budgets, met à jour son matériel et les outils de son personnel. Il maintient aussi des liens avec d'autres corps de police ou des associations avec lesquels il échange pour partager et bénéficier des meilleures pratiques. De plus, une équipe de recherche met en œuvre divers travaux, analyse les statistiques et suit l'évolution des enjeux de la sécurité afin d'asseoir la planification stratégique sur des informations actualisées.

Dans la foulée de l'implantation de la police de quartier en 1997 et de la révision du schéma de couverture amorcé en 2007, le service applique une approche globale de la sécurité publique qui amène tous les acteurs impliqués dans la sécurité à se concerter et à s'entraider. C'est ainsi que des ententes sont intervenues, entre autres, avec des sociétés de développement commercial et la Table des organismes mandataires du programme de prévention - Tandem.

De plus, la police a mis en place en 2004 des comités de vigie sur les besoins des communautés noire et latino, arabe, asiatique, ainsi que ceux des jeunes et des aînés, pour connaître leurs réalités afin de mieux y répondre.

Elle a lancé en 2010 son Plan directeur sur les relations avec les citoyens et sa Déclaration de services aux citoyens afin de faire connaître ses orientations en cette matière.

Le SPVM concourt aussi à la prévention. En effet, son fonctionnement sur le modèle de police de quartier vise à mieux contrer les problèmes de sécurité en émergence. Il permet de se rapprocher de la communauté en s'appuyant sur la résolution de problèmes, sur le partenariat et sur l'ouverture envers les collectivités. L'agent sociocommunautaire est la personne ressource du poste de quartier pour les relations avec la communauté. Il s'intéresse notamment aux groupes sociaux les plus vulnérables et réalise des programmes locaux de prévention.

Les activités de prévention auxquelles participe le SPVM, ou qu'il met en œuvre, sont très nombreuses. À titre d'exemples :

- *Gangs de choix*, pour prévenir l'adhésion des jeunes aux gangs de rue,
- *Unité sans violence, Exprimez-vous!*, pour prévenir la violence à l'école,
- *Camp Beaux, jeunes et forts* à l'Académie de police, pour développer de bonnes relations entre le SPVM et ces futurs adultes,
- *Réseau réussite Montréal*, pour prévenir le décrochage scolaire,
- *Échange Jeunesse*, pour rapprocher les jeunes de communautés culturelles et les policiers.

11 Ville de Montréal, Programme montréalais de soutien à l'action citoyenne en sécurité urbaine dans les arrondissements, Orientations et grands paramètres, juin 2003.

4. Le programme Tandem

Depuis 1982, Montréal gère le programme Tandem alors que d'autres villes de l'Île offrent des programmes similaires. En 2001, les activités ont été intégrées dans le Programme montréalais de soutien à l'action citoyenne en sécurité urbaine dans les arrondissements-Tandem.¹¹ Ce programme propose un premier axe d'intervention sur la prévention de la criminalité, incluant la sécurité des biens et du domicile, la sécurité des personnes ainsi que la sécurité des collectivités. Un second axe couvre la prévention des incendies, les premiers secours et la sécurité civile. Les activités réalisées sont notamment :

- Évaluation du domicile en regard du risque de cambriolages, d'incendies et d'accidents;
- Information et sensibilisation sur la fraude et les abus pour les personnes âgées;
- Activités pour lutter contre le taxage à l'école;
- Burinage de bicyclettes et de biens coûteux;
- Information sur la sécurité à vélo.

La gestion de Tandem est décentralisée dans les arrondissements. Chacun de ceux-ci choisit son organisme communautaire mandataire et établit avec lui un contrat de 3 ans précisant les ressources consenties et les résultats attendus.

L'intervention du mandataire s'appuie sur le processus diagnostic/plan d'action/évaluation réalisé en collaboration avec des institutions, d'autres organismes et la population du territoire. En 2007, 18 organismes communautaires administraient le programme dans 16 arrondissements dont les 45 intervenants ont permis la réalisation de 2.795 activités rejoignant 100.626 citoyens.¹²

5. La sécurité des femmes

Depuis la fin des années 1980, la Ville se préoccupe plus particulièrement de la sécurité des femmes. À la suite de la conférence *J'accuse la peur* qu'elle organise en 1992, l'administration contribue à la création du Comité d'action femmes et sécurité urbaine (CAFSU) dont le partenariat sera maintenu jusqu'à sa dissolution en 2004. Après plusieurs travaux concernant des projets pilotes sur la sécurité des femmes dans les lieux publics et dans les équipements récréatifs municipaux ainsi que pour la réalisation du guide d'enquête sur la sécurité des femmes en ville, la municipalité et le CAFSU publient, en 2002, le *Guide d'aménagement pour un environnement urbain sécuritaire* et, l'année suivante, le *Guide de formation en aménagement sécuritaire*.

Le *Guide d'aménagement* propose des principes adaptés à différents lieux publics, dont les secteurs résidentiels, commerciaux et industriels, les parcs et les

12 Ville de Montréal, Bilan d'activités 2007, Programme montréalais de soutien à l'action citoyenne en sécurité urbaine dans les arrondissements - Tandem, 2008.

espaces libres, les stationnements, les ponts et les tunnels.¹³ Il définit six principes d'aménagement sécuritaire :

- Savoir où l'on est et où l'on va : la signalisation;
- Voir et être vu : la visibilité;
- Entendre et être entendu : l'affluence;
- Pouvoir s'échapper et obtenir du secours : la surveillance formelle et l'accès au secours;
- Vivre dans un environnement propre et accueillant : l'aménagement et l'entretien;
- Agir ensemble : la participation de la communauté.

À la suite de la dissolution du CAFSU, plusieurs organismes tels les mandataires Tandem et les groupes de femmes ont poursuivi avec la Ville la diffusion et l'application du Guide d'aménagement sécuritaire et contribué à d'autres réalisations, notamment :

- La création du Conseil des Montréalaises, en 2004, qui donne des avis sur des sujets soumis par l'Administration ou que les membres souhaitent porter à son attention;
- L'adoption de la Politique pour une participation égalitaire des femmes et des hommes à la vie de Montréal, en 2008.

6. La priorité de la prévention de l'adhésion des jeunes aux gangs de rue

En été 2004, des règlements de comptes entre gangs de rue sont survenus au centre-ville de Montréal, intensifiant les tensions vécues dans d'autres territoires de la ville au cours des mois précédents. Afin de planifier une action concertée et intégrée pour réduire le problème, la municipalité a mis en place le comité directeur Ville de Montréal - gangs de rue. Ce comité est composé de représentants des services centraux, Police, Diversité sociale et Finances ainsi que des arrondissements concernés. Le comité directeur a élaboré un plan dont les orientations prévoient quatre axes : la recherche, la prévention, la répression et la communication.

La Direction de la diversité sociale assure la planification et la coordination du plan d'action, en collaboration avec les services centraux et les arrondissements, et veille à maintenir la concertation avec les partenaires concernés, notamment les commissions scolaires, les organismes communautaires, la police et le ministère de la Sécurité publique du Québec.

Les arrondissements participants sont identifiés par la police, selon des critères présents sur leur territoire tels que membres de gang qui y résident, crimes violents commis ou présence de gangs émergents. En 2005, 5 arrondissements ont été identifiés, auxquels se sont ajoutés 3 autres en 2009. Chacun d'eux sélectionne les projets devant être réalisés pour répondre aux objectifs de leur plan

¹³ Ville de Montréal, *Guide d'aménagement pour un environnement urbain sécuritaire*, 2002.

d'action, qu'il établit avec des représentants du milieu en concordance avec les orientations du comité directeur. Quelques 30 projets ont ainsi été mis en œuvre.

7. Les services aux personnes itinérantes

Un comité de liaison en itinérance a été créé en 1991 dans le cadre du Programme conjoint du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et de la Ville de Montréal, qui prévoyait des mesures pour répondre aux besoins critiques au centre-ville. Depuis lors, le fonctionnement et la composition du comité ont été ajustés périodiquement selon l'évolution des besoins favorisant le maintien de la concertation et la collaboration entre les institutions et les organismes communautaires. En 2007, le comité de liaison adoptait un plan d'action intersectoriel en itinérance 2007-2012.

Depuis la mise en œuvre du programme conjoint, la Ville soutient les services d'accueil et de référence destinés aux hommes, aux femmes et aux jeunes en situation d'itinérance par des octrois à une dizaine d'organismes qui leur offrent ces services. De plus, elle collabore aux solutions de débordement des refuges lors de grands froids en collaboration avec les organismes communautaires et le Réseau de la santé et des services sociaux.

8. Des pistes gagnantes

Les interventions présentées ne couvrent qu'une partie des actions réalisées sur le territoire montréalais. Toutefois, la synthèse des approches permet de relever certains éléments clés pour faciliter le maintien et l'amélioration de la sécurité :

- Conservant une desserte dans les quartiers, le SPVM appuie ses planifications et ses interventions, municipales et locales, sur les connaissances des milieux et des clientèles ainsi que sur leurs mises à jour par le réseautage, la recherche et les analyses. Les planifications favorisent la mise en œuvre d'actions, révisées au besoin, dans une approche globale, concertée entre les partenaires impliqués. De plus, le SPVM s'assure de faire connaître ses orientations et ses services.
- Pour sa part, le programme Tandem précise les orientations municipales sur lesquelles s'appuient la définition et la mise à jour des orientations locales et leurs cibles d'action. Le choix de ces actions résulte du processus diagnostic/plan d'action/évaluation élaboré avec les acteurs du milieu de vie en fonction des ressources consenties par les partenaires.
- En matière de sécurité des femmes, les connaissances liées à l'aménagement urbain et sur les autres facteurs de risque sont au cœur de la concertation municipale ou locale des partenaires. Ces derniers favorisent la mobilisation des citoyennes, parfois des citoyens, ainsi que le partenariat pour améliorer la sécurité des femmes et promouvoir la diffusion d'information sur ce sujet.

- Dans le cadre de la priorité de prévention de l’adhésion des jeunes aux gangs de rue, le plan municipal définit les orientations en fonction de la connaissance de la problématique. Ces connaissances permettent de cibler les lieux de l’action locale et de mettre en œuvre la concertation des partenaires pour le choix et la réalisation des actions.
- En ce qui concerne les services aux personnes itinérantes, qui couvrent un territoire restreint, la cible de l’action détermine les acteurs de la concertation et leur collaboration. L’élaboration et le suivi de la planification permettent le partage des responsabilités et l’ajustement du membership en fonction de l’évolution de la situation.

Les éléments clés principalement en présence sont :

- Les orientations municipales qui soutiennent l’action locale;
- La planification et sa mise à jour;
- L’acquisition et le partage d’information;
- La mise en place d’actions ciblées;
- Le partenariat;
- La concertation.

Ces éléments concordent avec les résultats de plusieurs travaux. Par exemple, le Réseau municipal intéressé à la prévention de la criminalité, comptant 14 villes, dont Montréal, qui travaillent en collaboration avec l’Institut pour la prévention de la criminalité de l’Université d’Ottawa, a contribué à la publication *Bâtir un Canada plus sûr : Premier rapport du groupe de travail national sur la prévention de la criminalité*.¹⁴ Ce rapport rassemble les expériences de prévention vécues dans les 14 villes et souligne les points communs des approches porteuses de succès et des écueils rencontrés.

Le rapport met en évidence l’importance d’une action planifiée avec toutes les organisations du territoire et l’ensemble des services municipaux. Il souligne aussi la nécessité que les gouvernements fédéral et provincial mettent en place un soutien des initiatives municipales et confirme la primauté des administrations locales pour la planification, le suivi et l’évaluation de stratégie en prévention.

Les expériences mettent aussi en lumière l’engagement nécessaire des autorités, élus ou hauts fonctionnaires, pour assurer le succès de la prévention. En fait, les orientations municipales doivent être soutenues et promues par le maire qui affirme publiquement la volonté de son administration pour une action concertée en faveur de la sécurité urbaine. Cette concertation met à contribution les institutions, les organismes communautaires ainsi que les entreprises tout en assurant la

participation des citoyens. Ces derniers peuvent ainsi s’engager dans le maintien et le développement de leur sécurité devenant des acteurs de leur qualité de vie et de celle de leurs concitoyens.

L’engagement des citoyens dans leur propre sécurité devient l’expression de leurs droits à la sécurité, mais aussi l’acceptation de leur responsabilité en cette matière. C’est d’ailleurs l’objectif du chapitre 6 de la Charte montréalaise des droits et responsabilités,¹⁵ adoptée en 2005. Ce chapitre précise les engagements de la Ville en matière de sécurité et indique aussi que le citoyen est acteur de sa propre sécurité, notamment par des comportements préventifs.

Au-delà de cette participation individuelle à la sécurité, la Ville a aussi voulu faire une place aux citoyens dans la concertation locale en sécurité publique. C’est un des objectifs poursuivis par la Politique pour un environnement paisible et sécuritaire,¹⁶ adoptée en 2007. Cette politique précise les orientations de la municipalité en matière de sécurité et prévoit l’implantation d’une table locale de sécurité dans chaque arrondissement de Montréal et dans chacune des autres villes de l’Agglomération. Ces tables locales, outre la participation des citoyens, s’appuient aussi sur la collaboration des institutions et des acteurs sociaux, économiques et communautaires du territoire tout en proposant une représentation paritaire des hommes et des femmes.

La Ville de Montréal met en œuvre de nombreux moyens pour favoriser le maintien et le développement des milieux de vie de qualité et sécuritaire. Les actions municipales concordent avec les résultats des études sur les facteurs de réussite. D’ailleurs, l’amélioration de la situation au cours des dernières années confirme l’impact positif de l’engagement municipal. Le défi que doit relever la Ville, c’est de maintenir ses orientations et de demeurer inflexiblement engagée dans la promotion de la sécurité.

Remerciements

Pour leur collaboration et leurs suggestions, merci à Patrice Allard, chef de division, Rabia Chaouchi, Guy Lacroix, Jocelyne Lebrun, Joaquina Pires, Mustapha Trari, conseillères et conseillers en développement communautaire et Isabelle Lépine, chargée de projet - géomatique à la Direction de la diversité sociale, ainsi qu’à Marie-Madeleine Lafrenière, conseillère en planification au Service de police de la Ville de Montréal.

¹⁴ Institut pour la prévention de la criminalité. *Bâtir un Canada plus sûr : Premier rapport du groupe de travail national sur la prévention de la criminalité* (2007). *Revue de l’IPC*, n° 1, 2, 3 (2007-2009).

¹⁵ Ville de Montréal, Charte montréalaise des droits et responsabilités, 2005.

¹⁶ Ville de Montréal, Politique pour un environnement paisible et sécuritaire, 2007.

9. Références bibliographiques

CIPC, *Sécurité et prévention au Québec : Une première approche globale. État des lieux et analyse des informations disponibles sur les atteintes à la sécurité au Québec.*

CMM, *La Communauté en chiffres.* <<http://www.cmm.qc.ca>> [Visité le 29 mai 2010].

Collectif quartier, <<http://www.collectifquartier.org/atlas/idville/carto.php?>> [Visité le 10 juin 2010].

Institut pour la prévention de la criminalité. *Bâtir un Canada plus sûr : Premier rapport du groupe de travail national sur la prévention de la criminalité (2007).* *Revue de l'IPC*, n° 1, 2, 3 (2007-2009).

Gannon, Maire et Mihorean, Karen. *La victimisation criminelle au Canada, 2004.*

Statistique Canada (n° 85-002-XPF au catalogue), vol. 25, n° 7.

Mercer, *Rapport de 2010 sur la qualité de la vie.* <<http://www.mercer.ca/homepage.htm>> [Visité le 29 mai 2010].

Ville de Montréal, Bilan d'activités 2007, Programme montréalais de soutien à l'action citoyenne en sécurité urbaine dans les arrondissements - Tandem, 2008.

Ville de Montréal, Bilan économique de l'agglomération de Montréal 2009.

Ville de Montréal, Charte montréalaise des droits et responsabilités, 2005.

Ville de Montréal, *Guide d'aménagement pour un environnement urbain sécuritaire*, 2002.

Ville de Montréal, Politique pour un environnement paisible et sécuritaire, 2007.

Ville de Montréal, Programme montréalais de soutien à l'action citoyenne en sécurité urbaine dans les arrondissements - Orientations et grands paramètres, juin 2003.

Ville de Montréal, Service de police de la Ville de Montréal, Bilan 2009.

Ville de Montréal, Site du Service de police de la Ville de Montréal. <<http://spvm.qc.ca>> [Visité le 31 mai 2010].

Ville de Montréal, site *Montréal en statistiques.* <http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=2076,2453845&_dad=portal&_schema=PORTAL> [Visité le 30 mai 2010], source : Recensement quinquennal de 2006, Statistique Canada.

Abstract

Introduction

1. A bit of history

2. Crime in London: The current picture

2.1. The first decade of reported crime in London in the 21st century

2.2. The iceberg – A quick look at the requests for police assistance

2.3. Serious violence: public debates about public safety

2.4. What do the victims of crime tell us about public safety?

2.5. What does information on offenders tell us about public safety?

2.6. What does the place where a recorded crime occurs have to say about public safety?

3. Public Safety in London in the 21st century

4. Bibliography

JAMES BENNETT

Strategy Development Manager at the Strategy,
Research and Analysis Unit of the Metropolitan Police
Service of London

BETSY STANKO

Head of the Strategy, Research and Analysis Unit of
the Metropolitan Police Service of London

PUBLIC SAFETY IN LONDON IN THE 21ST CENTURY

Abstract

London, England is Europe's largest city. Its population in 2009 is 7.6 million people. By 2016, its population is projected to be 8.1 million. Another 400,000 come from outside the capital to work daily in London. Over 14 million tourists visited London last year, despite the economic downturn. The metropolitan area covers 620 square miles, is divided into 32 local government jurisdictions, and is serviced by one police force, the London Metropolitan Police Service (MPS). This article looks at public safety in the metropolis through police recorded crime as a snapshot of people's concern about their own safety in London.

Introduction

London, England¹ is Europe's largest city. Its population in 2009 was 7.6 million people. By 2016, its population is projected to be 8.1 million. Another 400,000 come from outside the capital on a daily basis to work in London. Over 14 million tourists visited London last year, despite the economic downturn. The metropolitan area covers 620 square miles, is divided into 32 local government jurisdictions, and is serviced by one police force, the London Metropolitan Police Service (MPS). As an employer, the MPS is the largest in London, with over 55,000 staff, including 33,000 warranted officers. Last financial year (2009-10), only 129 homicides were reported within its borders.

This article looks at public safety in the metropolis through police recorded crime as a snapshot of people's concern about their own safety in London. Clearly, we acknowledge that not all crime is reported to the police, and not all that is reported is recorded. Criminologists have documented this phenomenon for decades (see Maguire 2003 and 1997; Reiner, 2007). Yet criminolo-

gists focus more on trying to explain the 'dark figure' of crime rather than make sense of what the recorded figures of crime tell us about public safety. Even with the caveats about whether police record what people report as crime (see Reiner, 2007, for an explanation), or even record crime 'correctly', police records of crime give a flavour of the kinds of incidents people involve the police in². By and large, it is people who choose to involve police in criminal matters, either on their own or others' behalf and commonly on behalf of their employers. Here we are exploring whether the kinds of incidents people involve police in have changed in the past decade, and to speculate how this reflects people's understanding of public safety. We also know that some of people's decisions to report crime are influenced by a mandate from other requirements, such as insurance, rather than law. Much reported theft from and of cars, for example, is encouraged by the demands from insurance companies to substantiate claims for compensation with accompanying police crime report numbers. But many other incidents or events, such as personal harassment, fights in pubs or assault at home, may not be reported to police because people do not wish to involve officials in what they may define as a private matter. We suggest that recorded crime can be treated as a reflection of what people define as a threat to them, their property, and their own personal (and thus public) safety. Moreover, it is these crime records which sometimes dominate the headlines.

What people report to police then draws on a cultural understanding about what policing is 'for', and people's on-going attempts to ask the police to intervene in matters that they think are a problem. Public confidence in policing – a critical ideal for today's London police – is built on people's assurances as tax payers that they will have a public body for help and assistance with crime should they need it (Stanko and Bradford 2009). Confidence is a prospective assessment of people's trust

1 The United Kingdom has three legal jurisdictions: England and Wales, Northern Ireland and Scotland. Each of these jurisdictions has its own penal code and criminal procedure, although there are a number of similarities among them. For the purposes of other public sector administration, there are four jurisdictions: England, Wales, Northern Ireland and Scotland.

2 The major reason people do not report crime to the police is because they say the offence was too trivial and/or involved no loss.

that police can and will help them. On-going research in London suggests that four in five residents have no contact with police in any one year. This article sketches out why people in the 21st century contact police for help in London.

1. A bit of history

Concern about crime has a long history in Great Britain, and especially in London. In the first quarter of the 19th century, legislation created the first police service in the capital city (cf. Metropolitan Police Act 1829). These new police were tasked with the prevention of crime and the preservation of public order (Emsley, 2003). Expectations for the early police revolved around keeping 'the Queen's peace'. This meant that it was largely public streets and the homes of the middle class and wealthy citizens that were protected from 'thieves' and 'burglars'. By and large, police continue to act as the gatekeepers of people's and the state's grievances if criminal law is to be used as a sole official redress.

Historians of policing have argued about the extent to which the police act as an extension of the state³. Over these nearly two centuries police were commonly used to combat public disorder and quell riots, which often involved people's confrontations with the state itself. We do not intend to devote much discussion in this article to the debates about the relationship of policing to the state⁴. This article instead wishes to use what *people* report to police as a window on today's 'public safety problems'. Of course other aspects of policing – public order or counter-terrorism to name a few – also have implications for the delivery of public safety in London. Clearly these aspects of the provision of public security are mainstays of proactive policing in London. We are more interested however in weaving an account of what is officially recorded as a legacy of crime problems – crime records – and analysing how these tell us about aspects of public safety as a contemporary problem in one of the world's largest cities. As such, as we argue throughout this article, what people, businesses and the state itself bring to the attention of police for redress is a reflection of what the public (and the state) find troublesome about safety in London. People's willingness to involve the state in matters they once took for granted (such as domestic violence, neighbourhood crime rooted in threat and intimidation, homophobic or racist attacks) has changed, and such change demands new responses for how police think about and prepare to deliver better safety to the public.

3 For those interested in the history of policing in the UK, see for instance Rawlings (2002); Emsley (1996); *The English Police: A Political and Social History*, 2nd edition; Reiner, *The Politics of the Police*, 1992.

4 There is a rich scholarship on the history of police in the UK. For the novice to the UK debates, see for example *The Handbook of Policing* (2003), edited by

We intentionally exclude any analysis of the private security industry in London or the UK and what contribution this might have made to a more secure public life. Public safety has also benefited from a large private security industry, a business worth over £6.5 billion in 2006 in the UK (the latest data available). This extensive business oversees the guarding of retail stores and other commercial establishments, transporting cash and prisoners, stewarding large public events, and certifying thousands of door staff in pubs and clubs. Their employees too are part of the extended public security apparatus in contemporary London. But our interest here is focused on the public sector and to look at how people in London use the police for their safety in London.

2. Crime in London: The current picture

London accounts for a significant proportion of crime across England and Wales. The only long standing measure of victimisation in England and Wales – the British Crime Survey (BCS) – has measured people's experiences of crime regardless of whether reported to police since 1981⁵. The BCS shows that one in five BCS crimes takes place in the capital, a similar one in five crimes of violence and one in six of all burglary occur in London. Typically an urban crime, 41% of all England and Wales' robberies reported to the BCS are committed in London. Almost two thirds of England and Wales' BCS robberies take place in London, the West Midlands or Greater Manchester.

According to the BCS London has more recorded crime than any other city in the UK (112 per 1,000 population), even accounting for its larger population. It was not always so; Nottinghamshire, England (154 per 1,000 population) and Manchester, England (147) had higher crime rates than London (143) in 2001. Strathclyde (which includes Glasgow and the highest crime in Scotland) shows a crime rate of 81 per 1,000 population⁶. We now turn to an overview of what is recorded by police in the first decade of the 21st century.

2.1. The first decade of reported crime in London in the 21st century

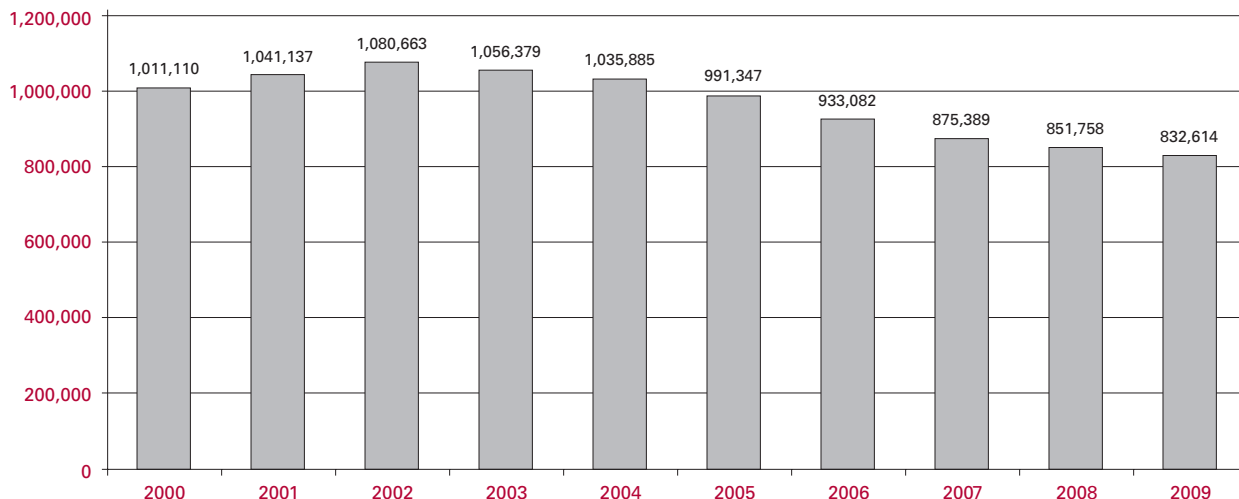
In 2009, recorded crime in London was at its lowest rate for 10 years (Figure 1). Recorded crime overall has fallen over the last decade, but the pace of that reduction has been greater for lower level, less serious crimes while the change in the recording of serious crime has been much slower (Figure 2). Serious crimes like murder and rape represent some 5% of the MPS crime, as these crimes did 10 years ago.

Tim Newburn, for a wide array of articles. Robert Reiner's (2007) *Law and Order* offers a solid insight into the politics of law and order in England and Wales.

5 The British Crime survey, <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/bcs1.html>

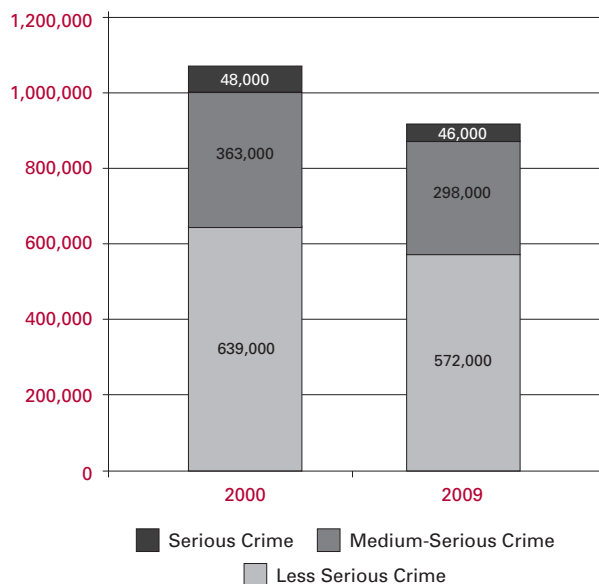
6 Scottish Crime Survey, <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Statistics/Browse/Crime-Justice/crime-and-justice-survey>

FIGURE 1 London Metropolitan Police recorded crime 2000-2009



Source: MPS Crime Recording Information System, 2009.

FIGURE 2 A comparison between recorded crimes in London in 2000-2009



Source: MPS Crime Recording Information System, 2009.

Of course, police are asked to deal with far more than just crime - the large number of calls that don't end up being recorded as a crime (for example, a call to an argument or reports of suspicious activity, do not subsequently go on record as being a crime) generate an 'iceberg' effect. This iceberg has over two-thirds of all events the police are called to not being recorded as a crime. The MPS received 2,078,106 emergency calls in 2009, and dealt with 3,083,244 incidents, of which, many did not end up being classified as crimes.

7 Egon Bittner (1967) is still the best source about why people call the police.

8 A survey of over 18,000 people who experienced anti-social behaviour was conducted in London during 2007-8 by the Metropolitan Police.

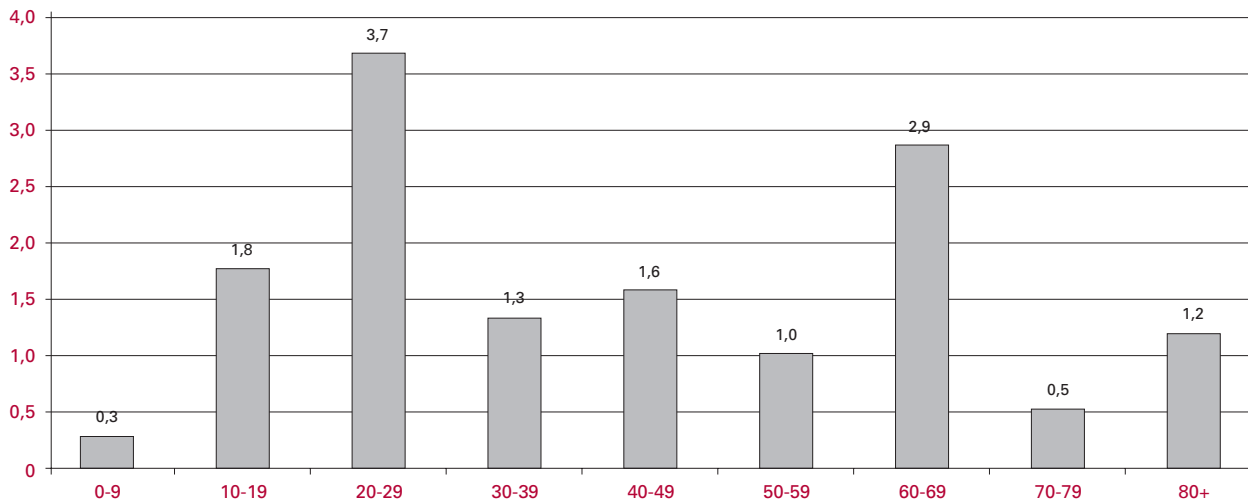
2.2. The iceberg – A quick look at the requests for police assistance

One major reason why people call the police is they want a responsible body to sort out an immediate problem⁷. In the UK, the term given to many of these problems are 'anti-social behaviour' (ASB). Experiences of ASB are very diverse, ranging from activities that are a mild annoyance (with people's expectations that these annoyances should not be part of their everyday lives) to criminal behaviours which may be extremely unsettling and/or threatening. It is not our purpose here to debate whether the actual incidents of ASB are 'real' or 'valid' incidents triggering police involvement; rather, the subjective experiences of those reporting ASB are taken as the starting point. A recent survey of Londoners⁸ who called the police showed that a large majority (88%) of police contact related to some sort of disturbance in a public place (Bradford and Stanko, 2007). Most incidents occurred at or near the home of those who reported them. Just over half of those reporting incidents (56%) felt that they were an informant rather than victim, while half of all the incidents were considered by those reporting them to be crimes, rather than simply annoyances.

In terms of the available socio-demographic variables, slightly more of those reporting were male than female. Almost 50% of all reporters were aged 35-54; this compares with around 40% of the London population⁹. These figures imply that those reporting ASB were somewhat more likely to be men and in these middle age bands than population proportions would suggest. Similarly, 77% of reporters were from the White British or White Irish ethnic groups, compared with 63% of

9 Corresponding to the amount of people who were in this age band according to the 2001 Census (www.statistics.gov.uk/census)

FIGURE 3 Homicide rates per 100,000 population in London, by age group, 2009.



Source: MPS Crime Recording Information System, 2009.

Londoners who were from these ethnic groups in 2001; in contrast, members of many ethnic minority groups were less likely to be in the sample than their representation in the population would suggest (for example, 6% of Londoners were from the Indian ethnic group in 2001, compared with 3% in the ASBS sample). As we will see below, people who call the police about ASB differ from those who experience London's most serious recorded violence¹⁰. Perhaps the most interesting point arising from these findings is that people appear less satisfied with the police handling of incidents they feel to be more serious (that is, crimes in some way), that occur closer to home rather than in other places, and that, arguably, impinge on them the most (noise nuisance).

2.3. Serious violence: public debates about public safety

London's reported serious violence – murder, serious wounding, rape – has been relatively stable over these past ten years. Three of these categories – murder, serious wounding and rape – often involve people who are known to each other. Indeed, nearly three in four reported serious violence crimes and just over seven of ten rapes involve victims who know their assailants.

Yet it is serious violence that disproportionately sparks political concern about the safety of London. In particular, it is homicide that continues to grab headlines and media commentary. But not all homicides receive this public attention. Although as noted above, the homicide rate is very small, some kinds of homicides form a part of the public discourse about safety in London. These homicides feature the vulnerable, often a young

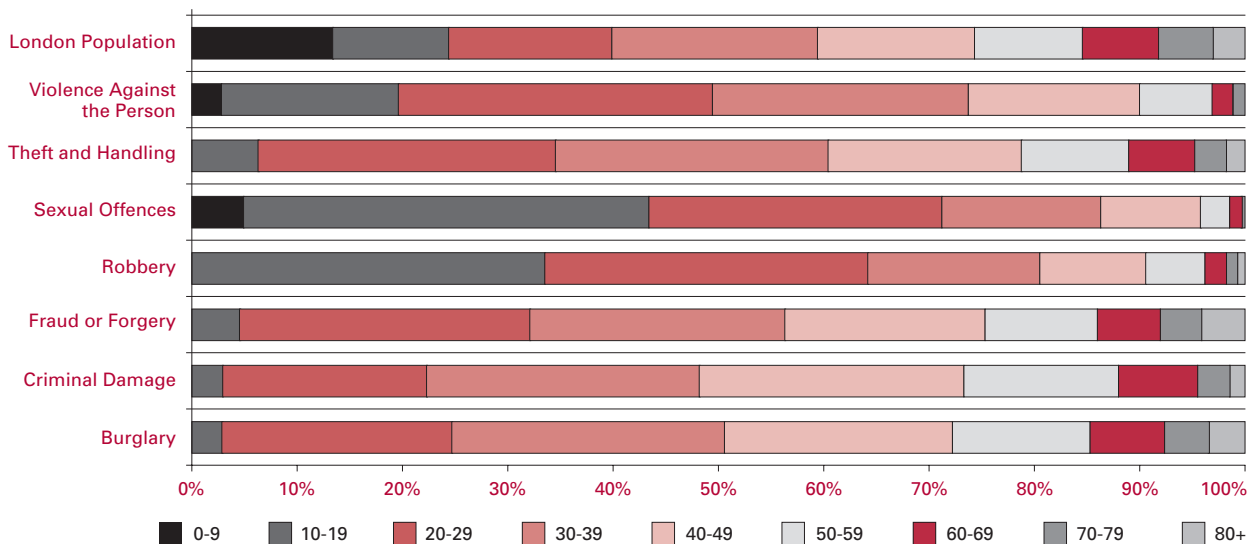
or elderly victim. Yet as any analysis of homicide shows, some people are more at risk than others, and this risk in London is still very low. For instance, just over one in five homicides involves victims aged over 50. Last year, 29 who were killed were over 50; 3 were under 12, and the average age of a homicide victim was 36. Yet the concern about homicide focused on teenagers. In the past three years, London's debate about public safety highlighted the increase in the number of teenagers killed. In 2007/8, the number of teenagers killed reached 28 – a number which stirred high concern. These teen deaths sparked a flurry of activity by the police and other public and partner organisations to diagnose the contexts within which teen homicide began to rise. Group fighting and confrontations, sometimes triggered by the 'territoriality' of some young men's groups and conflicts, simmered over into the front line of London's illegal economy. 71 London teenagers lost their lives in these past three years. Only 11 remain unsolved, largely because the killers had some familiarity with those who were killed.

So in the past three years, these deaths of young people (mostly Black and ethnic minority men) have dominated media *debate* about public safety in London. Such very public events such as teenaged homicides impact a small number of young people in London, in a small number of places. But the impact on the debate about the quality of public safety was profound. Both the BBC – through its website – and the London Evening Standard (London's afternoon newspaper) published a list of teen deaths, with commentary demanding that 'something' needed to be done to stop what was termed

¹⁰ Satisfaction with the experience of reporting ASB to the police in London was generally high. Overall, 65% of people were completely, very or fairly satisfied, 11% were neither satisfied nor unsatisfied, and 25% were either fairly, very or completely dissatisfied. The highest rates of satisfaction were found among those who reported an abandoned vehicle; reported an incident at or near their

work; felt themselves to be an informant; and felt that the incident was just something that happens. In contrast the lowest rates were found among those who reported noise nuisance; reported an incident at or near their home; felt themselves to be a victim; and felt the incident was a crime.

FIGURE 4 Victims of recorded crime in London by age group, 2009



Source: MPS Crime Recording Information System, 2009.

'knife crime' in London. But when young people were asked in recent surveys, for example, about how safe they feel in London, 97% of young people aged 15-21 said they feel safe in London during the day, with 73% saying they felt safe at night. (It is young women who are more likely than young men to say they feel unsafe after dark¹¹.) What this suggests is that despite these homicides, the vast majority of young people say they 'feel safe' in London. Later, when we examine the demographic features of crime victims in London, we will show that it is young person on young person recorded crime (robbery in particular) that is reflected in rising reports of public violence, and these records could be used as another barometer about young people's public safety in London. Just this week, the British Crime Survey's study of young people (a pan England and Wales survey) documented that nearly one in four young people interviewed aged 10 – 16 said they had been a victim of crime¹². As we will see below when we look at the victims of recorded crime in London, crime against young people features in the police's crime records.

Those young people who are killed are most likely to be killed with a knife. Another weapon – guns – raises concern because their usage is still rare in London. Gun usage is very restricted in the UK, and any use of these weapons noted by the public results in media interest. In the past 3 years, 65 people died from intentional shootings in London (14% of the total killings), and in these three years, there have been around 2,000 recorded incidents of shots being fired. Such incidents are carefully monitored by the police service. And because weapon availability is restricted, gun usage is linked to an illegal economy, such as the selling of illicit drugs.

As rare as homicide is in London, it does lead to a public debate about safety in the 21st century metropolis. But the events that spark this debate are rare. For example, the killing of a toddler in 2007 prompted a public outcry, and led to government scrutiny of the way in which police and social workers worked together to prevent violence in the privacy of the home. The illegal death of young children is very rare in London, and in the 21st century, any killing of a child is scrutinised for a way in which the public sector in particular could have prevented the death.

Yet as stated earlier, much serious violence flows from people's relationships, as the vast majority of serious violence involves victims and offenders who are known to one another. Domestic violence homicides and serious physical and sexual assaults routinely feature as London's serious violence profile. Approximately 15% of the homicides are related to domestic violence (a decrease over the past 10 years). Domestic violence accounts for at least one in eight serious physical assaults and one quarter of recorded rapes. Young people under 20 years of age, predominantly women, report just under 40% of all rape offences. In the next section, we discuss how knowing more about the profile of victims of recorded crime tells us about the kinds of public safety issues that face London in the 21st century.

2.4. What do the victims of crime tell us about public safety?

People in their 20s are most likely to report being a victim of crime overall, however teenagers are most likely to be victims of robbery and sexual offences. For crime overall, teenagers (10% of all victims) are less likely to

11 The Metropolitan Police surveys 5000 people every quarter in London. This data is taken from a quarter sample in 2009/10, a sample of 944 young people aged 15-21.

12 Experimental statistics on victimisation of children aged 10 – 15: Findings from the British Crime Survey for the year ending December 2009 Bryce Millard and John Flatley (eds) <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs10/hosb1110.pdf>

report being victims of crime than people in their 40s (19%), who are most likely to report crimes of theft and criminal damage.

Figure 4 above shows that victims of crime are not equally distributed across age groups. While 30-39 year olds are the dominant population group in the capital, they are not the largest proportion of recorded crime victims. Those aged 10-19 (shown in dark blue above) make up about 10% of the London population, but in sexual offences they account for almost 40% of victims. This age group, 10-19 also report a third of the robberies in the capital. This means that for young people in London, robbery and sexual offences are the main reason they (or their parents) call the police. When we add those in their 20s, *approximately half of all victims who report crime are below aged 30 in London.*

As striking as the findings about age of victims is, the ethnic background of victims is also noteworthy. Black and minority ethnic (BME) people are much more likely to report being victims of crime in London. Making up 31% of London's population, almost half of those who report violence in London are BME. For each of the violent crime categories, there is a greater proportion of BME victims, and this disproportionality has increased in the last decade. *For serious violence the results are even more striking, 60% of murder victims, 50% of serious violence victims and 46% of rape victims are of BME background.*

Men dominate reported crime victims. Two thirds of victims are men in contrast to half of the population of London. They are still more likely to report being victimised in crimes of violence, robbery and burglary. A high proportion (77%) of robbery victims is male and this has risen slightly over the past decade from 72% in 2000. Women are most likely to report being victims of

sexual offences, where 88% of all recorded victims are women. As noted earlier, domestic violence is a core reason why victims need police assistance and domestic violence accounts for a third of all violence, both serious and less serious. This is unchanged from ten years ago. And over the past decade, more men are reporting violence to police; 57% (up from 52%) of victims of violence are male. This rise in male victims is more likely to be influenced by the rise in alcohol-related violence in London.

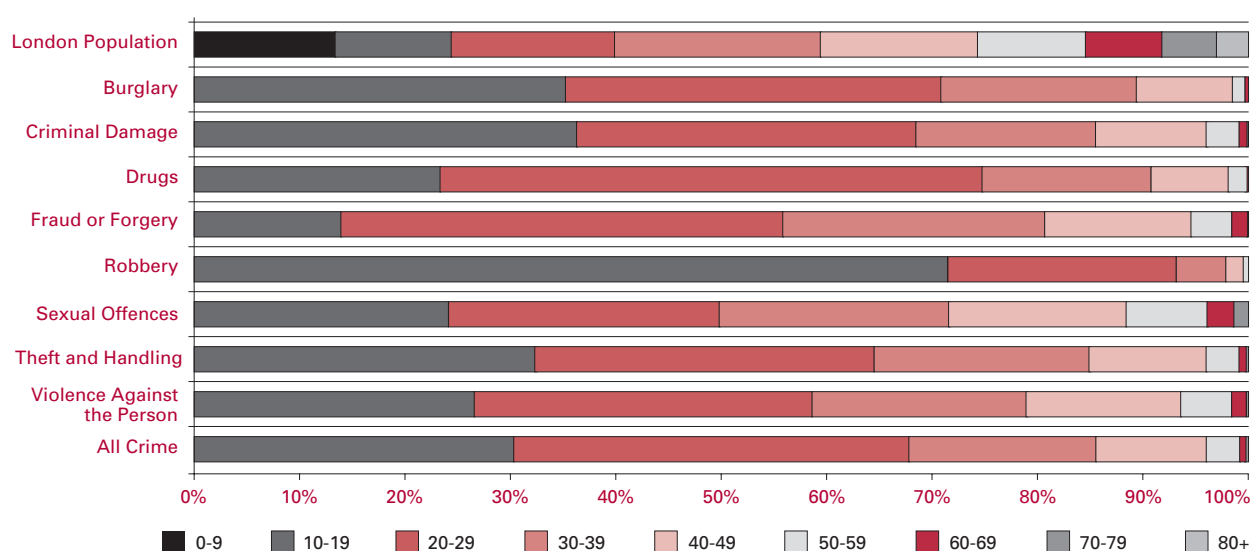
Of all victims recorded on the MPS' systems against a crime in 2009, 16% were businesses. This proportion rises for theft, criminal damage and fraud offences. In 2000, 17% of all victims were businesses, indicating that there has been little change over the last ten years.

What does the above sketch of recorded crime victims tell us? Since 2000 recorded crime has fallen, but a greater share of the victims are young and BME. This shift is important in thinking more about public safety in London in the 21st century. It seems that policing is increasingly involved in the victimisation of younger people, and that the burden of reported crime victimisation falls more heavily on the Black and Ethnic minority population in London. This population is not equally distributed across London. As London's population is cosmopolitan and multi-cultural, this suggests that the need for policing and protection is more concentrated in some areas, and in some populations more than others. This should lead to a more informed debate about public safety in London.

2.5. What does information on offenders tell us about public safety?

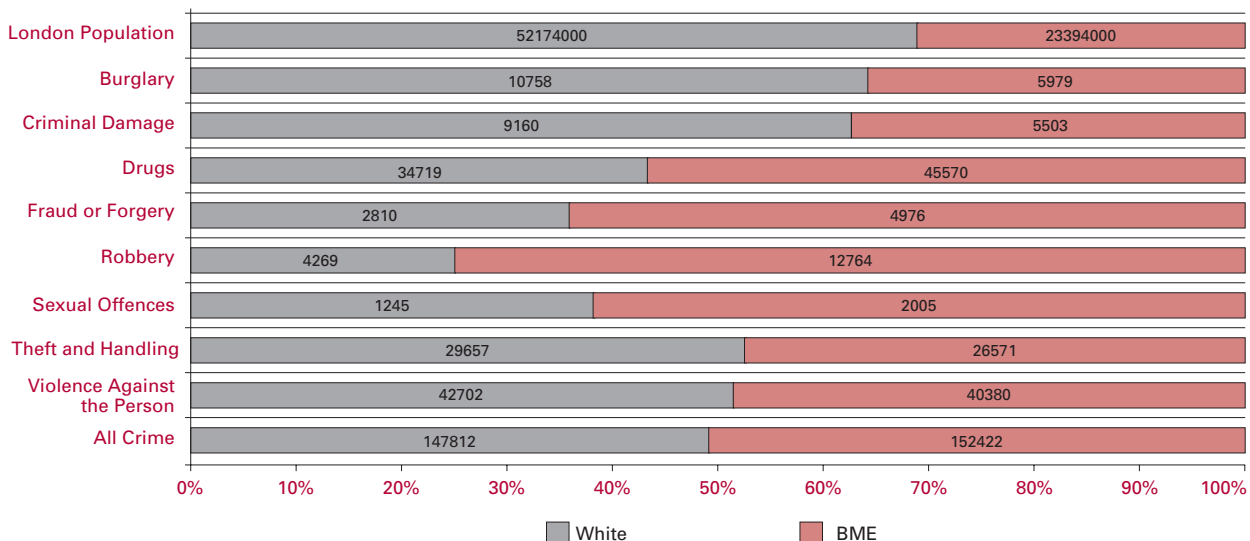
The mixture of age ranges living in London is diverse; the mixture of those age ranges and the levels of crime they

FIGURE 5 Offenders by age ranges and by crime type, 2009



Source: MPS Crime Recording Information System, 2009.

FIGURE 6 Offenders by ethnicity and by crime type, 2009



Source: MPS Crime Recording Information System, 2009.

commit are not. *Just under a third of all recorded crime is committed by 10-19 year olds, with two thirds committed by people under 30.* Over 90% of robbery offences are committed by people under 30 (with 72% committed by the 10-19 age group alone). The chart below shows the mix of age ranges committing crime by crime type.

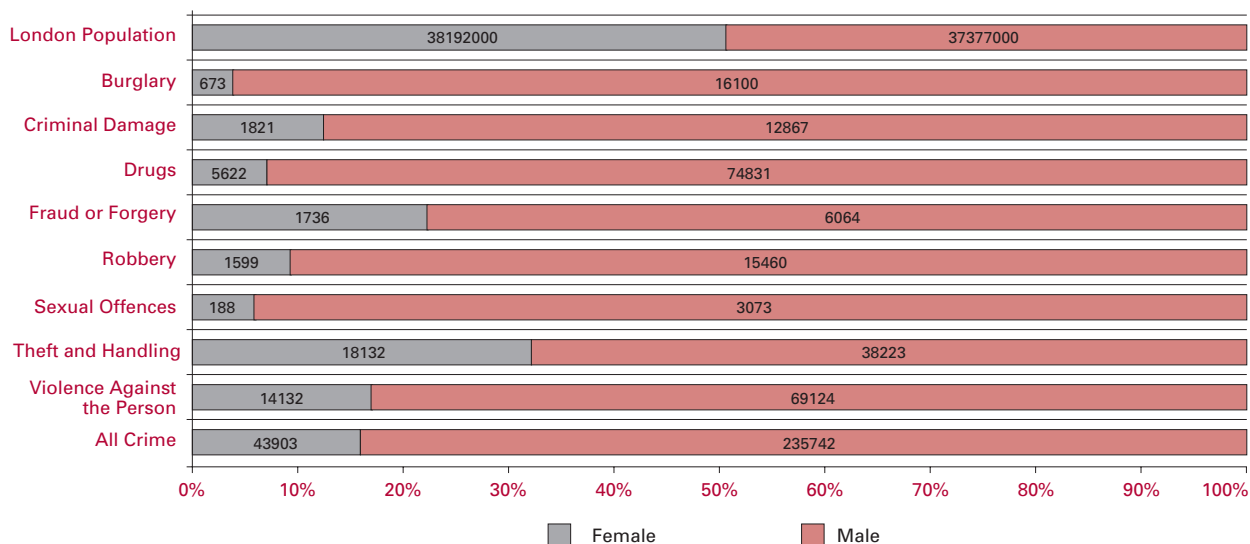
The ethnicity profile of offenders in 2009 contrasts quite visibly from the ethnicity distribution of the population in London as a whole. Offenders of a BME background are highly over-represented, with over twice the proportion of people who are BME accounting for crimes like robbery, compared to the population of London. All other crime types have an over-representation of BME offenders. The ethnicity profile has changed between 2000 and 2009 in terms of an increasing proportion of offenders who are BME. This over representation helps

explain why so many of the recorded victims are also from BME backgrounds.

Most offenders in London are men, 84% of them in 2009. Where females do commit wide ranges of crimes in every crime type, the proportion of those offending never reaches over 32%, as in theft and handling, while over 68% of offenders are male. With 94% of sexual offenders and 91% of robbery offenders being men, the data suggests that the more serious the crime, the more likely it is to have been committed by a man.

None of the above would surprise a criminologist, but it might if we think that the 21st century has led to dramatic changes in public safety in the metropolis. Debates about public safety still too often lack a commentary about gender, unless crime is committed by a girl or a

FIGURE 7 Offenders by sex and by crime type, 2009



Source: MPS Crime Recording Information System, 2009.

FIGURE 8 London's Network of Town Centres



Source: Greater London Authority, 2009. © Crown copyright. All rights reserved.

woman. What the above description of offending does suggest, though, is that people are most likely to commit crime locally, against people like themselves. Men/boys target men/boys; women/girls are still more likely to be harmed by men/boys they know or with whom they have or have had a relationship.

2.6. What does the place where a recorded crime occurs have to say about public safety?

Using the recorded crime data again to explore patterns, further analysis shows that place too has a dimension in explaining public safety in London in the 21st century. We separate recorded crime into that which takes place in public or behind closed doors. In London, 62% of the recorded crimes committed by teenagers take place in public space. This compares to 49% of the recorded crimes committed by those aged 20-29 years old and 44% of recorded crimes committed by 30-39 year olds. Public safety debates may be more heavily influenced by the visibility of youth crimes. But people need the police for their safety in private spaces too. As the above description shows, the level of recorded crime committed in public consistently falls with the age of the offender (and conversely, the amount committed in private places rises with age).

Half of all recorded violence is committed in a public place, along with 88% of all robbery and 80% of theft and handling offences. Of the remaining violent offend-

es, 41% is committed in private residential properties and a further 8% in private, non-residential premises (such as a shop or a pub).

Recorded crime is also spatially concentrated in London. Two percent of all the recorded crime in London happens in 'Central London', a 2_ square mile area of Westminster, the centre of the tourism and entertainment industry in the capital. Half of all London's recorded crime occurs in 180 wards, most of which are clustered together in Inner London. Most of the remaining areas contributing to higher concentrations of recorded crime are a few 'outlying' wards - 12 metropolitan town centres - districts generally on the outer edges of London, with a distinct 'town centre' identity hosting leisure and shopping facilities.

3. Public Safety in London in the 21st century

Using the above as a framework, what can we say about public safety in London at the beginning of this new 21st century? If we take how people use police as one marker of concern about public safety, we see the following from a review of recorded crime over the past 10 years in London:

- Most serious violence falls more heavily on Black and Minority Ethnic Londoners,
- In particular, homicide is most likely to affect BME men;

- The space in and around one's home dominates concerns about anti-social behaviour;
- Young people's experiences of serious crime –robbery and sexual violence especially– are at the hands of other young people;
- Leisure places (for socialising and social drinking) are also the highest crime places in London.

People report crime to police that reflects a concern about safety around the home, travelling to and from home/leisure areas, and going about their business. In addition, so many of these crimes of violence, and especially serious violence, involve victims and offenders who know each other. 'Managing' public safety in London, one of the largest cities in the world, routinely involves intervening in personal relationships, not protecting the populous from the unknown danger of strangers. Of course, such protection is a mainstay of the policing remit, and rightly so. Yet a clue to public safety in the 21st century still lies in managing the way people who are known to, familiar or familial, neighbours and acquaintances treat and offend against each other. What does this tell us about the original remit of Peel's police to 'keep the Queen's peace'?

As criminologists, we have been studying crime for over a century. This study of crime was sometimes rooted in a detailed knowledge of the circumstances of murders or assaults. More often than not, it is a commentary on a collection of aggregate statistics. If we look more carefully, the dominant picture of crime still involves a significant proportion of people who ask for police help in managing the relationships around them. Whether in friendship, acquaintance, intimacy or business, many people who ask police for help ask them to

step inside the texture of personal dispute, using law as its final arbiter. What is remarkable is that in a city of such size and stature in the world, the substance of personal disputes impacts greatly on the provision of public safety.

4. Bibliography

BITTNER, E. (1967). Police on Skid Row: A study of peace keeping. *American Sociological Review*, 699 - 715.

BRADFORD, B., & STANKO, E. (2008). London: Metropolitan Police Service Working Paper.

EMSLEY, C. (The English Police: A Political and Social History 2nd edition). 1996. London: Longman.

EMSLEY, C. (2003). The birth and development of the police. In T. Newburn, *Handbook of Policing* (pp. 66 - 83). Cullompton: Willan.

MAGUIRE, M. (1997). Crime Statistics, Patterns, and Trends: Changing Perceptions and their Implications. In R. M. Reiner, *The Oxford Handbook of Criminology* (pp. 135 - 188). Oxford: Oxford University Press.

RAWLINGS, P. (2002). *Policing: A Short History*. Cullompton: Willan.

REINER, R. (2007). *Law and Order: An Honest Citizen's Guide to Crime and Control*. Cambridge: Polity Press.

REINER, R. (1992). *The Politics of the Police*. Brighton: Harvester.

STANKO, E. and BRADFORD, B. (2009) Beyond measuring 'How good a job' police are doing: The MPS model of confidence in policing. *Policing*. 322-30.

Résumé

1. Introduction
2. Une étatisation tardive de la police des villes
3. Les banlieues françaises : des territoires exposés
4. Les territoires les plus pauvres sont les plus exposés
5. Une lutte de territoire
6. Des territoires structurés autour du trafic
7. De nouveaux risques urbains
8. Des politiques publiques (trop) diversifiées
9. Des stratégies policières en évolution
10. Références bibliographiques

LA SÉCURITÉ URBAINE DANS LES GRANDES AGGLOMÉRATIONS FRANÇAISES

Résumé

Alors qu'au Moyen Âge les villes étaient des lieux protecteurs au sein desquelles pouvaient se réfugier les populations en cas d'agressions extérieures, elles sont peu à peu devenues des territoires propices à la montée du crime et de l'insécurité, au point qu'elles ont conditionné la création et l'organisation des forces de police. Depuis maintenant 30 ans, de nombreux quartiers périphériques des grandes agglomérations françaises sont confrontés au développement des violences anti-institutionnelles et des trafics de stupéfiants. Alors que les services de police tentent de s'adapter à ces nouvelles menaces dans un contexte de raréfaction des moyens budgétaires, les actions mises en place jusqu'à maintenant, et notamment la politique de la ville, l'ont souvent été dans un ordre dispersé, ce qui a contribué à nuire à la lisibilité et à l'efficacité des politiques publiques.

1. Introduction

En France, jusqu'au XVII^{ème} siècle, le crime était principalement l'apanage des campagnes et le fait de brigands qui s'attaquaient notamment aux convois ou aux voyageurs, lorsque ce n'étaient pas les troupes étrangères qui, en période de guerre, terrorisaient les populations. Les voies de communication étaient peu sûres et la ville, de par sa construction mais également son usage, était considérée comme un lieu sûr et protecteur.

Au Moyen Âge, suivant en cela les villes bâties du temps de l'Empire romain qui s'étaient dotées de remparts pour se protéger des invasions, les villes se fortifient. Elles jouent un rôle central dans l'organisation de la société comme siège du pouvoir féodal mais également, en cas de troubles ou d'attaques extérieures, comme lieu de repli des populations alentours qui servaient le seigneur sur son fief.

À partir de l'an 1000, la croissance démographique et l'essor du commerce provoquent la renaissance des villes et leur extension.

L'affermissement du pouvoir royal aux XII^{ème} et XIII^{ème} siècles réduit les affrontements entre féodaux mais des batailles avec des puissances extérieures se déroulent sur le territoire pendant lesquelles les déserteurs et autres mercenaires licenciés pillent les pays. C'est pourquoi, en réaction à cette insécurité croissante dans les campagnes, le premier corps de police est créé : la Maréchaussée, qui est alors chargée de contrôler et surveiller les gens de guerre et a compétence sur tout le royaume à l'exception des villes.

Au fil du temps, la ville fortifiée (le bourg) devient trop étroite, et on construit alors des habitations hors des murs protégées par de nouvelles enceintes suivant une évolution radio-concentrique. Le tissu urbain se densifie, l'espace public y est très réduit et se limite aux voies et à quelques parvis. Parallèlement, les villes doivent faire face à de nouveaux problèmes : hygiène (absence d'égouts, maladies, rats, etc.) et insécurité.

Le pouvoir royal va, dans un premier temps à Paris, tenter d'apporter des solutions à des problèmes ponctuels. Ainsi, pour Paris, la création par Saint-Louis en 1254 du chevalier du guet, assisté de 20 sergents à cheval et de 26 sergents à pied, qui sera chargé d'assurer la sécurité de Paris la nuit. Le dispositif se répand rapidement dans toutes les villes du royaume. Il faudra toutefois attendre 1667 pour voir apparaître à Paris, puis en province, le premier véritable organe de police à travers la création du Lieutenant général de police. Du XVII^{ème} siècle au début du XX^{ème} siècle, corollairement à la croissance des villes, l'Etat va progressivement mettre en place une organisation policière susceptible de répondre aux nouvelles menaces inhérentes au développement des villes et à l'évolution du crime.

Ainsi, alors qu'au Moyen Âge le pouvoir se méfiait des campagnes et de leurs populations souvent promptes à se révolter à travers les jacqueries, peu à peu, ce sont les villes et leurs habitants qui vont faire l'objet de l'attention des autorités publiques et être de plus en plus perçues comme des territoires ou des populations potentiellement dangereux. Les habitants des villes deviennent des sujets à surveiller en vue de limiter les

possibilités de contestation du pouvoir. C'est d'ailleurs sous le Consulat, puis sous l'Empire, que seront renforcés et développés les services de renseignement jusqu'alors très artisanaux.

Tout au long des XVIII^{ème} et XIX^{ème} siècles, les services de police, et principalement ceux de sécurité publique, se sont constitués de manière anarchique sans véritable organisation centrale. Jusqu'au régime de Vichy, chaque commune disposait de sa propre police municipale exceptées certaines communes comme Lyon (1851), Marseille (1908), Toulon et la Seyne (1918), Nice (1920), Strasbourg, Metz et Mulhouse (1925), Alger (1930), Toulouse (1940), puis 19 communes de Seine et Marne et 174 communes de Seine et Oise (1935) qui, pour différentes raisons historiques, politiques et sociales, disposaient d'une police étatisée.

2. Une étatisation tardive de la police des villes

C'est le régime de Vichy qui, par l'acte dit Loi du 23 avril 1941, centralisa sur une base régionale les services de police pour créer la première police d'Etat. La police est instituée dans toutes les communes de plus de 10.000 habitants, et dans les communes plus petites désignées par arrêté du ministre de l'Intérieur. Paris conserve son statut particulier avec la Préfecture de Police. La police s'organise au niveau régional, où un préfet est chargé de la police, assisté d'un intendant de police et des services régionaux de police. Chaque département comprend un district de police, dirigé par un commissaire chef de district, subdivisé en circonscriptions de police dirigées par un commissaire central ou un commissaire de police selon l'importance. Un statut de la fonction publique policière est élaboré. Il prévoit le recrutement par concours pour le plus grand nombre, et sur titres pour certaines fonctions.

Après une vaine tentative de retour au statu quo ante après la libération, le dispositif est maintenu.

Le régime de l'étatisation est ensuite fixé par la loi du 7 janvier 1983 qui prévoit que l'institution du régime de police d'Etat est de droit, à compter du 1^{er} janvier 1985 si le conseil municipal le demande, dans les communes dotées d'un corps de police municipale, lorsque sont réunies les conditions soit d'effectifs, soit de qualification professionnelle, soit de seuil démographique.

La loi du 21 janvier 1995 a été complétée par des dispositions réglementaires précisant que les communes chefs-lieux de département sont placées sous le régime de la police d'Etat (CGCT, art. R. 2214-1) et que le régime de la police d'Etat peut être établi dans une commune ou dans un ensemble de communes formant un ensemble urbain lorsque les deux conditions suivantes sont remplies : 1) La population de la commune ou de l'ensemble de communes, appréciée en tenant compte

de l'importance de la population saisonnière, est supérieure à 20.000 habitants; 2) Les caractéristiques de la délinquance sont celles des zones urbaines.

Ainsi, c'est au moment même où la procédure d'étatisation se voit facilitée par ces différents textes, que le régime de police d'Etat commence à subir diverses atteintes. En effet, nombre de grandes villes, dont la police est étatisée, se dotent en outre d'un corps de police municipale, invoquant l'insuffisance des effectifs de la police nationale, la forte attente de la population en matière de sécurité ou encore la nécessité de développer certaines missions délaissées par la police d'Etat (filotage, surveillance des entrées et sorties des écoles, police du stationnement, etc.). Le développement rapide des polices municipales conduira d'ailleurs, en 1999, les autorités politiques à clarifier les compétences de ce corps de police au regard des missions de la police et de la gendarmerie nationales.

Par la suite, après 20 ans de tâtonnements, une police d'agglomération commencera à voir le jour à Paris puis dans les principales zones urbaines françaises à compter de 2009.

Mais, en France, c'est au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et face à l'aggravation de la délinquance dans certains quartiers, que la ville va de nouveau apparaître comme un sujet de préoccupation du pouvoir politique.

3. Les banlieues françaises : des territoires exposés

Après la Seconde Guerre mondiale, l'urgence de reloger les populations entraîne une accélération importante de la construction, et notamment de grands ensembles urbains concentrés à la périphérie des villes. Même si les conditions de confort proposées sont alors de qualité, cette nouvelle forme de vie engendre des traumatismes. Les anciens habitants relogés ainsi voient la population de leur commune tripler et passer du statut de petit voisinage à celui de banlieue, et pour les nouveaux locataires ils doivent se conformer aux normes imposées par l'architecture et la vie collective.

Jusqu'en 1974, la forte croissance économique occulte les problèmes qui se dessinaient tant dans le domaine de l'habitat que dans celui de l'insertion sociale et économique des populations habitant les grands ensembles. La crise issue du choc pétrolier les a fait apparaître progressivement et successivement au point de susciter un sentiment d'exclusion dans une partie de la population et de conduire à la marginalisation de certains quartiers. Dès août 1976, la sécurité devient une préoccupation des pouvoirs politiques et, en 1977, Alain Peyrefitte, garde des Sceaux, publie le rapport *Réponses à la violence*, comportant essentiellement des recommandations ouvrant le débat sur la prévention et la répression, qui donnera lieu au vote de la loi « sécurité et libertés ».

En France, en 1979, à Vaux-en-Velin, les premiers affrontements entre les forces de l'ordre et des groupes de jeunes voient le jour et les premières voitures incendiées font la une des médias. Mais ce sont les événements de 1981, dans la cité des Minguettes à Vénissieux, qui feront l'objet de la première couverture médiatique de grande ampleur. Ces émeutes sont alors justifiées par la révolte sociale des jeunes issus des quartiers défavorisés de la banlieue lyonnaise et par le refus des discriminations et de conditions de vie jugées insupportables. Ils sont alors considérés comme l'expression de revendications politiques et sociales.

Après les débats qui avaient entouré l'adoption de la loi « sécurité et liberté »,¹ le changement de majorité en 1981 contribue à l'émergence d'une politique de prévention caractérisée par une approche essentiellement sociale du traitement de la délinquance. Elle donne notamment naissance à la création des premiers dispositifs partenariaux entre Etat et collectivités ainsi qu'aux premières mesures de ce qui sera ensuite dénommée officiellement Politique de la Ville.

Les années 80 sont marquées par la multiplication des incidents entre jeunes et forces de l'ordre dans les quartiers sensibles. Un nouveau pic de violences est atteint au début des années 1990. La ville de Vaux-en-Velin connaît de nouvelles émeutes suite au décès du passager d'une moto qui se renverse à hauteur d'un barrage de police. Les médias font immédiatement le rapprochement avec les événements de 1981. C'est à la suite de ces émeutes que le président François Mitterrand nomme le premier ministre délégué à la ville puis les treize premiers sous-préfets délégués à la ville. En 1991, les affrontements s'étendent à de multiples villes de la région parisienne. Puis, durant toute la décennie des années 1990, de nombreuses communes deviennent le théâtre régulier d'affrontements entre forces de l'ordre et jeunes habitants des quartiers sensibles. En automne 2005, la France connaît une vague d'émeutes dans de très nombreuses banlieues suite au tragique décès accidentel de deux mineurs qui s'étaient dissimulés dans un transformateur électrique afin de fuir un contrôle de police. L'état d'urgence, qui n'avait jamais été utilisé depuis la guerre d'Algérie, a été déclaré le 8 novembre 2005 puis prolongé pour une durée de trois mois. Ces violences qui ont essentiellement pris la forme d'incendies criminels et de jets de pierres contre les forces de l'ordre se sont, dans certains cas, transformés en émeutes opposant plusieurs centaines de personnes des quartiers sensibles aux forces de police. Puis, en novembre 2007, à Villiers-le-Bel, deux jeunes hommes ayant été percutés par une voiture de police en patrouille dans le quartier décèdent. En réaction, le poste de police est assiégé et incendié. Les échauffou-

rées durent deux nuits et les agresseurs utilisent pour la première fois durant ce type de manifestation des armes à feu.

Régulièrement, de nombreux quartiers connaissent des pics de tension et voient s'opposer forces de l'ordre et jeunes lorsque ce ne sont pas les jeunes entre-eux, issus de différents quartiers, qui s'affrontent dans des luttes de territoire ou, plus prosaïquement, pour la protection d'un trafic et d'une activité délictueuse.

4. Les territoires les plus pauvres sont les plus exposés

Une majorité de faits de violences de type urbaine se déroule dans les quartiers classés zones urbaines sensibles (ZUS). Ainsi, en 2008, si les atteintes aux biens enregistrées en ZUS sont de 15% inférieures à celles constatées dans la circonscription de sécurité publique (CSP), les atteintes aux personnes sont légèrement plus fréquentes dans ces quartiers (12,2 pour 1.000 habitants pour 11,4 pour 1.000 au sein de leur CSP). Toutefois, pour certaines infractions, les ZUS sont plus exposées. Il en est ainsi des incendies volontaires de biens privés dont le taux de faits constatés par habitants est deux fois plus élevé que pour les CSP auxquelles elles appartiennent. On observe également une surexposition pour les autres destructions et dégradations.

Par ailleurs, d'après les résultats de l'enquête *Cadre de vie et sécurité* menée par l'ONDRP et l'INSEE en 2009, les habitants des ZUS classent au premier rang des problèmes cités la mauvaise image du quartier et la délinquance. En janvier 2009, plus de la moitié d'entre-eux déclarent leur quartier concerné par ces problèmes (12% et 26% des ménages pour les autres quartiers des mêmes agglomérations). Le sentiment d'insécurité y est également plus important : en janvier 2009, 25% des habitants des ZUS déclarent se sentir souvent ou de temps en temps en insécurité dans leur quartier, et 13% à leur domicile, alors que pour les autres habitants des mêmes agglomérations ces proportions sont de 14% et 8%.²

Au-delà des statistiques administratives sur les crimes et délits enregistrés par les services de police et les unités de gendarmerie, les résultats de l'enquête *Cadre de vie et sécurité* révèlent que les habitants des ZUS subissent un plus grand nombre d'agressions que ceux des autres quartiers. Au cours des années 2007 et 2008, les habitants âgés de 14 ans et plus de ces quartiers ont été victimes de 14 vols avec violences pour 1.000 habitants (6 pour 1.000 pour les habitants des autres quartiers des mêmes agglomérations). Le nombre de violences

¹ La discussion de la loi n° 81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes avait vu s'opposer les tenants d'une politique répressive et ceux qui privilégiaient une approche plus globale de la délinquance.

² *Rapport annuel de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles*, Secrétariat général du CIV, 2009.

physiques subies par ces mêmes habitants s'est élevé à 132 pour 1.000 (111 pour 1.000 pour les habitants des autres quartiers). Ils sont également beaucoup plus souvent témoins de violences, d'actes de délinquance ou de destructions et de détériorations d'équipements collectifs (51% contre 24% dans les autres quartiers).

En France, l'enjeu en matière de sécurité publique se concentre donc dans près de 700 quartiers répartis, en grande majorité, à la périphérie des grandes agglomérations urbaines. Pour les pouvoirs publics il s'agit avant tout de mettre en place une politique visant à prévenir les phénomènes dits de « violences urbaines » mais également de définir une stratégie de sécurité reposant sur la lutte contre l'économie souterraine et les trafics illégaux qui sont au cœur même du processus de marginalisation des quartiers sensibles.

5. Une lutte de territoire

La sécurité publique dans les grandes métropoles françaises s'entend tout d'abord par la prise en compte du territoire et de son usage par certains jeunes lors de la définition de toute stratégie.

Le territoire est un élément fédérateur. La cité, le quartier, sert de référence et d'objet d'identification pour de nombreux jeunes (dont l'âge évolue au fil du temps). Les jeunes se regroupent autour de l'espace de la cité qui peut devenir, le cas échéant, le lieu et l'enjeu d'un conflit. Un phénomène qui associe territorialisation et une forme de tribalisation et conduit à un conflit entre l'ordre social et un « autre » ordre : celui du quartier.

Le territoire entraîne également une forte solidarité chez les habitants, et notamment chez les jeunes, d'un même quartier ou d'un même immeuble. Cette solidarité et cette identification au territoire sont telles qu'elles conduisent à une appropriation de l'espace public.

La criminalité urbaine revêt donc une incontestable dimension territoriale. Ainsi, de nombreux faits auront pour cause la défense du territoire face aux intrus. Celle-ci se concrétisera par un rejet de tous ceux qui n'appartiennent pas au quartier, mais également par une solidarité extrême entre les jeunes du même quartier. Si un jeune est pris à partie par les forces de l'ordre ou par des jeunes d'autres quartiers, peu importe la nature des actes, les jeunes de son quartier se porteront immédiatement à son « secours ».

Enfin, les modalités d'appropriation du territoire par les trafiquants peuvent également expliquer la concentration des activités illégales entre quelques mains. Dans les quartiers où s'instaure progressivement un système de caïdat, la volonté de régner sur l'ensemble d'un quartier ou d'une cité ne peut se réaliser qu'à travers la captation d'un maximum de trafics locaux. La concurrence

potentielle est ainsi neutralisée et la constitution d'un vaste réseau de clientèle représente pour le caïd l'assurance de maîtriser le territoire tout en bénéficiant d'un certain niveau de protection de la part des habitants. Mais l'économie des trafics, et notamment de la drogue, structure progressivement les représentations des lieux concernés et les formes d'usage social de l'espace des cités. Dans de nombreux quartiers, des portions entières de l'espace (dalles, passages ou promenades...) sont ainsi accaparées par les trafiquants. Ces phénomènes d'appropriation des territoires deviennent alors de plus en plus difficiles à inverser et contribuent ainsi à la stigmatisation des quartiers.

6. Des territoires structurés autour du trafic

Dans certains quartiers, on observe une interpénétration plus fréquente des niveaux d'engagement dans la délinquance et notamment dans les trafics. Comme si une sorte d'intégration économique et de division du travail entre grands trafiquants et délinquants au poids plus modeste s'établissait. Des trafiquants endurcis n'hésitent plus à prêter drogue ou argent à des délinquants locaux pour « monter » de petits trafics, en contrepartie du soutien de ces « petites mains » au profit de leurs propres opérations de livraison, de surveillance ou d'intimidation.

Il s'ensuit de ces échanges une diffusion assez large de techniques jusque là réservées aux grands malfaiteurs : recours aux repérages, aux ruptures de filatures, aux faux documents d'identité, au chantage ou à des actes de rétorsion punitive parfois barbares.

En outre, ces mutations de la délinquance s'inscrivent souvent dans une stratégie d'appropriation et de défense territoriales visant soit à protéger l'activité des groupes qui s'y adonnent par l'existence d'une base arrière, soit à leur assurer un marché de débouché pour le produit de certains vols et trafics.

L'instrumentalisation de la violence pour le contrôle des trafics, l'utilisation croissante d'armes à feu et de chiens d'attaque, la multiplication des règlements de comptes entre dealers et l'augmentation des agressions, parfois programmées, des forces de l'ordre, sont devenus les éléments d'une volonté de sanctuarisation de certains territoires au profit des trafiquants. Habilement, ces derniers sont d'ailleurs aussi capables de s'acheter soutiens ou neutralité par la rémunération ou l'intéressement « redistributif » de petits auxiliaires.

Pour cette raison, il devient de plus en plus complexe d'analyser et d'interpréter certains événements constitutifs d'un trouble à l'ordre public, souvent d'ailleurs trop rapidement qualifiés de « violences urbaines ».

Dans de nombreux cas, les incendies de véhicules relèvent d'une délinquance « ludique », « mimétique », de

représailles, ou parfois « contestataire ». Mais, une telle mise en scène peut aussi servir de paravent commode à la volonté d'effacer toute trace exploitable suite à un vol de véhicule, ou masquer une fraude à l'assurance. Incendies de poubelles, de boîtes aux lettres ou de caves d'immeubles constituent parfois des actes d'intimidation ou de vengeance contre les riverains qui seraient tentés de s'opposer au développement d'un trafic ou bien de témoigner auprès de la police. Enfin, l'agitation violente intervient aussi fréquemment en « représailles » suite à une opération de police judiciaire, afin de faire pression sur l'environnement et de dissuader les autorités de lancer de futures opérations similaires.

L'instrumentalisation de la violence pour le contrôle des trafics balaie la dimension utopique qui a pu marquer, dans le sillage de Mai 68, les pratiques communautaires de l'espace (squat, communauté) et de la drogue. La consolidation de certains trafics sur des territoires donnés engendre des violences spécifiques très difficiles à contrôler. L'enracinement sur un quartier donné de trafics ayant atteint un certain niveau de sophistication génère des violences, liées à l'exacerbation des tensions commerciales entre l'ensemble des acteurs du trafic ou à la nécessité pour ceux-ci de défendre leur territoire.

La ressource principale du trafiquant est liée au territoire bien davantage qu'au produit lui-même. C'est pourquoi les trafics sont très fragmentés et aux mains d'une grande diversité d'équipes et de quartiers ou plus précisément d'équipes de quartier. Alors que les gangs d'Amérique du Nord ou du Sud vont très souvent chercher à étendre leur influence et leurs activités au-delà de leur territoire d'origine, en France, les bandes de quartier vont généralement se limiter à leur territoire, voire à capter un réseau de revente d'une autre cité mais seulement si celle-ci est située à proximité et que son réseau est affaibli, par exemple, si tous les leaders ont été incarcérés. Les revendeurs inscrivent donc leurs actions dans une logique de sécurisation du *business* autour de points de vente qu'ils maîtrisent. C'est donc une configuration dans laquelle c'est le client qui vient au trafiquant et non l'inverse et cela entraîne un flux d'activité important sur le quartier et favorise une fragmentation du commerce en une pluralité de petites structures autonomes. Dès que le trafic est plus organisé, qu'il se structure autour d'une ou deux familles ou fratries, on passe d'une logique de bande à celle de la criminalité plus classique. Pour les services spécialisés de la police nationale, il y a une distinction à faire entre les équipes de cité qui organisent le trafic au sein de leur cité et les équipes de trafiquants, les réseaux classiques pour qui la principale préoccupation est l'importation. Dans ce dernier cas, plus que la logique géographique, c'est l'appartenance à la même ethnie ou le fait de s'être connu en prison qui constituera le ciment du groupe. C'est notamment dans ces situations que certains quartiers d'apparence relativement calme sont victimes de l'emprise de groupes délinquants ayant choisi de « maintenir

l'ordre » pour ne pas fournir aux services de police des motifs particuliers d'intervention.

La multiplication des réseaux rend aussi plus difficile l'action des services judiciaires, qui doivent lutter contre des petits groupes facilement remplacés, contrairement à une structure élaborée que l'on peut plus facilement déstabiliser.

7. De nouveaux risques urbains

Les affrontements entre bandes interviennent parfois en dehors du territoire d'origine des membres des bandes sur des terrains neutres comme les gares, les centres commerciaux, les lieux de concerts, les discothèques, les transports en commun, etc. Ceux-ci constituent autant de lieux « d'embrouilles » que des lieux de règlement immédiat de celles-ci. Il peut en aller de même de certains établissements scolaires si leur recrutement respecte une certaine diversité géographique. Régulièrement il y a des affrontements au hasard de concerts ou autres événements festifs dans lesquels les jeunes se rencontrent. Mais sur ces lieux « neutres », les phénomènes se jouent selon des logiques différentes de celles qui règnent dans la cité. C'est la rencontre inopportune ou un fait générateur qui va constituer le point de départ de l'affrontement sans qu'il y ait préméditation : un regard de travers entre deux groupes de jeunes, la fin d'un concert, un contrôle de police (élément déclencheur des événements de la gare du Nord en avril 2007). Les affrontements entre bandes ou les affrontements contre la police dans des lieux de passage se réalisent selon des paramètres multiples et aléatoires, ce qui en réalité en limite le nombre et qui, corollairement, accroît les difficultés d'anticipation et d'intervention des forces de l'ordre.

La voie publique est également un lieu d'expression et de manifestation. Longtemps, une tradition bien établie voulait qu'une confrontation quasiment organisée oppose services d'ordre centraux des syndicats et forces de maintien de l'ordre. Ce fut le cas pour la dernière fois lors de la manifestation très violente des sidérurgistes en 1979. À partir des manifestations étudiantes de 1986, l'apparition devant la première ligne de service d'ordre d'une « nébuleuse » s'attaquant aux forces de l'ordre puis se réfugiant dans la manifestation a été constatée. En 1990, les manifestations lycéennes du mois d'avril vont être marquées par de nombreux affrontements avec les forces de l'ordre et le saccage de plusieurs magasins. De nouveau, en 1994, lors des manifestations contre le projet de contrat d'insertion professionnelle (CIP), des « casseurs » vont utiliser la manifestation pour piller les magasins avant de se réfugier au sein du cortège, rendant ainsi l'intervention des forces de maintien de l'ordre très difficile. Les cibles étaient clairement identifiées (les magasins), les objectifs définis (piller) et les affrontements avec les forces de l'ordre limités. À

partir de 2005 (manifestations contre la loi Fillon), les mêmes délinquants s'attaquent aussi aux manifestants eux-mêmes. La violence des casseurs monte donc d'un cran.

On assiste donc à un cumul de trois types d'opérations surfant sur les manifestations : contre les forces de l'ordre et les bâtiments publics, contre les magasins et contre les manifestants, ce qui fut particulièrement visible lors des manifestations contre le contrat première embauche (CPE) en 2006. Des bandes de jeunes, issus majoritairement des quartiers sensibles de la banlieue parisienne, s'en sont pris directement à d'autres jeunes en les dépouillant à l'intérieur même du cortège. Le 23 mars 2006, au plus fort du mouvement, ce sont près de 2.000 délinquants particulièrement violents qui ont affronté les forces de l'ordre tout en dévastant certains commerces et en agressant les jeunes manifestants.

Les autorités publiques sont de plus en plus confrontées à de nouveaux usages de l'espace public et à sa privatisation temporaire au profit de nouveaux types de rassemblements. Le développement des technologies de l'information, mais également des réseaux sociaux, ont récemment entraîné l'apparition de rassemblements festifs de masse caractérisés par leur illégalité mais aussi par leur forme éruptive dans l'espace urbain (*flash-mobs*, fêtes dans le métro, apéritifs Facebook, etc.). Au-delà des questions purement juridiques quant à leur légalité, ces rassemblements d'un nouveau genre posent des problèmes d'ordre public et de sécurité importants. Comment gérer des dizaines de milliers de personnes, souvent jeunes, ne se connaissant pas, qui se rassemblent de manière spontanée sur un espace public sans, dans la majorité des cas, qu'il soit possible d'identifier un responsable de l'organisation ? Par ailleurs, la perspective de l'apparition de *flash-mobs* violentes, délinquantes ou terroristes n'est pas une simple hypothèse d'école. L'emploi des technologies permet l'anonymat, la mobilisation collective et la coordination sans liens directs. L'action terroriste pourrait ainsi passer d'une logique de cellules et de réseaux fermés à une logique ouverte et virtuelle jusqu'au passage à l'acte. Rien n'empêche également le développement des *flash-mobs* délinquantes. Ainsi, le 2 juin 2009, à Philadelphie, quelques dizaines de jeunes ont répondu à un rendez-vous sur un site communautaire pour dévaliser une station service... Sans oublier la possibilité d'événements affrontements entre les participants pacifistes à ces nouveaux rassemblements et certains groupes de délinquants, utilisant les mêmes moyens de mobilisation, mais profitant de l'anonymat et de la diversité des cibles, pour se livrer à des agressions.

La démocratisation des transports publics, l'avènement d'une société de loisirs et de consommation, le déplacement de nombreux pôles économiques ont considérablement modifié l'espace urbain et ont accru les échanges de personnes entre les centres-villes et les

quartiers périphériques des grandes agglomérations. Les réseaux de transports sont devenus des vecteurs mais également des zones de délinquance. La gestion et le contrôle des flux représentent un véritable défi pour les pouvoirs publics.

8. Des politiques publiques (trop) diversifiées

La France a répondu au développement de l'insécurité urbaine par des approches qui ont considérablement varié au cours des 30 dernières années.

Après les débats, parfois caricaturaux, qui avaient entouré l'adoption de la loi « sécurité et liberté », le changement de majorité en 1981 contribue à l'émergence d'une politique de prévention caractérisée par une approche essentiellement sociale du traitement de la délinquance. La naissance la Commission nationale pour le développement social des quartiers (CNDSQ) et de la Commission des maires sur la sécurité, dite Commission Bonnemaïson, donnera lieu à la mise en place des conseils communaux et départementaux de prévention de la délinquance (CCPD) chargés notamment du développement des partenariats et de la mise en œuvre d'actions visant à améliorer la vie quotidienne des habitants des quartiers sensibles.

Puis, au tournant des années 90, la politique de la ville, jusqu'alors orientée vers le développement social des quartiers, connaît une inflexion significative, dans un contexte d'aggravation du chômage et des problèmes urbains. Les actions et réflexions de l'année 1990 ainsi que le discours du président de la République à Bron lors des assises de « Banlieues 89 » conduisent à la nomination d'un ministre d'Etat chargé de la politique de la ville le 21 décembre 1990 et en janvier 1991 à la nomination de 13 sous-préfets chargés de missions pour la politique de la ville.

Cette « politique de la ville » vise ainsi à améliorer les conditions de vie des habitants à travers de nombreuses et diverses actions allant de la réhabilitation de l'habitat à l'encouragement de la vie associative locale en passant par le développement des loisirs pour les jeunes ou à la mise en place de dispositifs spécifiques favorisant l'accès à l'emploi des jeunes. Toutes ces mesures, et les sommes qui y ont été consacrées depuis 30 ans, devaient contribuer, selon les concepteurs de cette nouvelle doctrine, à faire baisser la délinquance et à enrayer les violences urbaines.

Au cours des 30 dernières années, cette politique a connu de multiples variantes : des Conventions Développement Social des Quartiers (CDSQ) aux Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS) en passant par les Contrats de Ville, les mesures du Pacte de Relance pour la Ville en 1996 et la création des zones urbaines sensibles, des zones de redynamisation urbaine ou des

zones franches urbaines, le Pacte Espoirs Banlieue en 2008, sans oublier, en 2004, la création de l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine (ANRU), en 2006, celle sur la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), en 2007, la mise en place du Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance (CIPD), etc.

Les dispositifs et les lois se sont empilés sans aucune évaluation. Les territoires discriminés (positivement) se sont multipliés et les crédits alloués ont connu une augmentation importante pour le peu que l'on arrive véritablement à bien appréhender la masse des sommes consacrées à cette politique. Mais tout cela s'est fait sans grande cohérence, les dotations et subventions se chevauchant ou s'empilant de façon inextricable au point que l'expression « jungle des aides » a pu être utilisée.³

Si la politique de la ville a permis de nouer des partenariats qui n'existaient pas auparavant, son impact dans d'autres domaines, comme notamment dans le champ de la prévention de la délinquance, a été très limité. De plus, elle est souvent mise en œuvre trop tard, quand les problèmes ont déjà atteint le point de non-retour et que l'intervention est donc beaucoup plus difficile.

Arrière-pensées et pesanteurs restent excessivement présentes dans une politique de la ville faisant appel aux bonnes volontés, là où, souvent, il faudrait imposer. C'est un domaine où l'Etat doit être fort, loin des rododromes, en donnant le bon exemple, en implantant ses services au cœur des cités difficiles. Cela quitte à y mettre le prix, y compris au niveau de la rémunération de ses agents, en rompant de façon significative, pour ceux affectés là, la sempiternelle règle de l'égalité de tous les fonctionnaires. Ceux-ci, souvent jeunes et originaires de province, ne pensent parfois qu'à une seule chose : repartir. Les motiver à venir et à rester par le biais d'avancements plus rapides, de primes conséquentes, de logements (décentes) fournis, est possible et pourrait même « produire » des volontaires. En contrepartie, une évaluation de leur implication et de leurs résultats devrait être mise en œuvre. L'Etat devrait se donner la liberté de pouvoir sélectionner tous ses fonctionnaires destinés aux sites les plus sensibles, à tous les niveaux de la hiérarchie. La solution aux problèmes les plus difficiles passe par des solutions d'exception.

Depuis une dizaine d'années, l'Etat a également cherché à développer la prévention situationnelle en accélérant notamment le recours à la vidéoprotection dans les transports publics mais également sur la voie publique.⁴

De même, conscient que l'urbanisme pouvait être un facteur de risque, le loi d'orientation sur la sécurité votée

en 1995 a prévu la présentation d'une étude de sécurité publique particulièrement détaillée pour tous les équipements soumis à permis de construire ou d'aménagement qui, « par leur importance, leur localisation ou leurs caractéristiques propres, peuvent avoir des incidences sur la protection des personnes et des biens ». Cette disposition novatrice est en réalité fort lourde de conséquences. Outre l'introduction de cette étude comme élément de fait du permis de construire ou d'aménagement, elle suppose l'existence de compétences relevant du pétitionnaire pour la réaliser, ainsi que la formation d'agents de l'Etat en mesure de rendre un avis motivé sur les études présentées. La loi sur la prévention de la délinquance du 5 mars 2007 a permis l'adaptation de l'article 111-3-1 du Code de l'urbanisme aux évolutions du droit de l'urbanisme et aux pratiques des acteurs de terrain. Ainsi, la nouvelle rédaction de cet article vise à favoriser un dialogue entre les promoteurs d'un projet, les autorités publiques et les acteurs locaux. La procédure prévoit un examen systématique de l'étude préalable de sécurité publique (EPSP) par une commission départementale. Il aura fallu toutefois attendre 12 ans pour que les décrets d'application soient enfin publiés.⁵

9. Des stratégies policières en évolution

Outre le renforcement des capacités d'investigation des forces de police, la création de nouvelles incriminations pénales visant à mieux prendre en compte le développement des phénomènes criminels urbains, notamment, récemment, la participation à une bande, les pouvoirs publics ont également cherché à adapter l'organisation policière à l'évolution de la délinquance.

Deux réformes emblématiques illustrent cette volonté. La première, mise en place en 2002, vise à mieux lutter contre l'économie souterraine qui gangrène de nombreux quartiers à travers la création de nouvelles unités de police judiciaire : les groupes d'intervention régionaux (GIR). Les GIR ont pour mission de lutter contre l'économie souterraine et les différentes formes de criminalité organisée. En métropole, il existe 29 GIR dont 21 ont leur compétence calquée sur le ressort d'une région administrative et 8 sont rattachés à la région Île-de-France avec une compétence départementale. Les GIR sont composés de policiers, gendarmes, mais aussi d'agents des douanes, des impôts ou des services de la concurrence. Ils agissent principalement en vue de démanteler les réseaux dans les cités.

En septembre 2009, un protocole signé entre le ministère de l'Intérieur et le ministère du Budget prévoit également l'affectation d'agents des services fiscaux

3 Voir le rapport de la Cour des Comptes, La politique de la ville, février 2002.

4 Voir Bauer, Alain et Soulez, Christophe, Concessions sécuritaires et vidéoprotection/vidéosurveillance. Hermès n°53, 2009, et Bauer, Alain et Freynet, François, Les Etudes de sûreté et de sécurité publiques. PUF, 2009.

5 Décret n°2007-1177 du 3 août 2007.

chargés spécifiquement du suivi des quartiers au sein desquels prospère l'économie souterraine. Il s'agit notamment de détecter les signes extérieurs de richesse des caïds locaux et de les confronter à leurs déclarations fiscales ainsi qu'à d'éventuels mouvements bancaires suspects.

La seconde réforme, mise en œuvre en septembre 2009, dans le cadre de la réforme du « Grand Paris », a pour objectif d'adapter l'organisation de la police parisienne à l'extension du bassin de délinquance de la métropole parisienne. Une police d'agglomération a donc été créée en élargissant les compétences de la Préfecture de Police au-delà de Paris intra-muros.⁶ Désormais, le Préfet de Police anime et coordonne la lutte contre la délinquance à Paris et dans les trois départements de la petite couronne (92/93/94) soit 6,4 millions d'habitants. Cette réforme devrait permettre de mutualiser des unités afin d'offrir des renforts aux unités territoriales dans le cadre de la création de forces d'intervention rapidement mobilisables et projetables. Compte tenu de la mobilité de la délinquance et des bandes, et du caractère attractif de Paris, le fait de mettre en commun les informations et le renseignement opérationnel recueillis par les différents services de renseignement sera de nature à mieux recenser et suivre les évolutions des bandes. Au niveau de la police judiciaire, des groupes « cités » ont été créés à Paris, dans les Hauts-de-Seine

et dans le Val-de-Marne,⁷ afin de mieux identifier l'ensemble des membres d'un trafic. D'autres métropoles françaises vont prochainement adapter une organisation identique.

Ainsi la ville n'est pas le lieu du crime mais celui de la police. Des faubourgs d'hier aux banlieues d'aujourd'hui, c'est la relation entre le centre et sa périphérie qui conditionne l'équilibre urbain.

10. Références bibliographiques

BAUER, Alain et SOULLEZ, Christophe, *Concessions sécuritaires et vidéoprotection/vidéosurveillance*. Hermès n°53, 2009, et

BAUER, Alain et FREYNET, François, *Les Etudes de sûreté et de sécurité publiques*. PUF, 2009.

Les fichiers de police et de gendarmerie, (PUF, 2009)

Violences et insécurité urbaines (PUF, 2007)

Statistiques criminelles et enquête de victimation (PUF, 2010).

Rapport annuel de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, Secrétariat général du CIV, 2009.

Rapport de la Cour des Comptes, La politique de la ville, février 2002.

⁶ Décret n°2009-898 du 24 juillet 2009 et arrêté du 9 août 2009.

⁷ Il en existait déjà un en Seine-Saint-Denis.

CONCLUSIONS

LA SEGURETAT
DES D'UNA PERSPECTIVA
METROPOLITANA.
EL CAS DE BARCELONA

Resum

1. La seguretat ciutadana, un problema metropolità

1.1. L'estudi de la seguretat ciutadana a Barcelona i l'Àrea Metropolitana

2. Evolució i estat de la seguretat ciutadana a l'Àrea Metropolitana de Barcelona

2.1. Evolució de la delinqüència

2.2. Evolució del sentiment de seguretat

3. La gestió de la seguretat a l'Àrea Metropolitana de Barcelona

3.1. Prevenir la delinqüència

3.2. Governar la inseguretat

4. Referències bibliogràfiques

CARLES GONZÁLEZ MURCIANO
MARTA MURRIÀ SANGENÍS

Investigadors de l'Institut d'Estudis Regionals i
Metropolitans, especialitzats en anàlisis
de seguretat pública i victimització

LA SEGURETAT DES D'UNA PERSPECTIVA METROPOLITANA. EL CAS DE BARCELONA

Resum

En aquest article, centrant-nos en el cas de Barcelona, s'exposen les raons que justifiquen la importància d'analitzar i de gestionar la seguretat ciutadana des d'una perspectiva metropolitana per plantejar polítiques públiques basades en el coneixement, contrastat i actualitzat, dels diversos factors que hi intervenen. Durant vint anys, l'Enquesta de victimització de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (EVAMB) ha anat construint un corpus de coneixements empírics sobre el risc (mesurable i percebut) de resultar víctima d'algun fet delictiu o de la inseguretat. Aquesta informació pot donar una visió molt nítida per gestionar uns problemes que es troben íntimament relacionats entre si, de la mateixa manera que ho estan els fluxos de mobilitat al territori metropolità, posem per cas, i que les realitats administratives locals no aconsegueixen diluir.

1. La seguretat ciutadana, un problema metropolità

Parlar d'espais comuns és parlar de seguretat. En els darrers anys, tothom ha més o menys assumit que entrar-ne o sortir-ne implica exposar-se a riscos diversos, a la mala educació d'alguns usuaris, a les amenaces o als robatoris i a la violència. També hem après, amb més o menys encert, a protegir-nos d'aquestes situacions. La resposta depèn generalment dels recursos del sistema legal i sobretot dels de la policia, perquè és als cossos de seguretat a qui pertoca establir estratègies de vigilància i de prevenció per tal que no es produeixin delictes, en el convenciment que la protecció de la seguretat ciutadana i l'exercici de les llibertats públiques són requisits bàsics de la convivència en una societat democràtica.¹ Malgrat que tots coneixem la professionalitat de la nostra policia i la seva dedicació, és cada cop més evident que les necessitats de la població en matèria de seguretat ciutadana són més àmplies i que s'hi han de fer intervenir altres recursos que no són merament dissuasius.

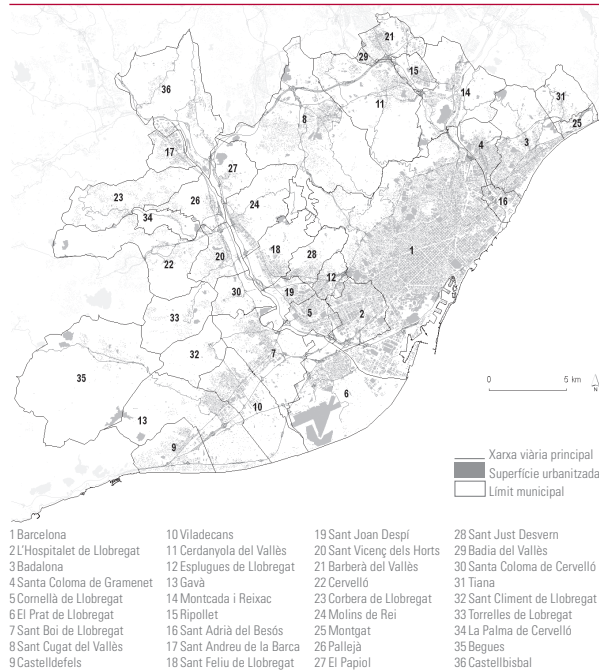
Es tracta d'un tema que en els darrers anys ha despertat molt d'interès i ha fet córrer molta tinta. Parteix de la constatació que la inseguretat depèn tant de l'exposició real i certa a les diverses manifestacions de la delinqüència (les taxes delictives mesurades pels experts) com de la manera que tenen les persones de conviure i viure l'espai públic. Així doncs, en primer lloc és important abordar la dimensió espacial de la seguretat, perquè el disseny físic dels espais pot generar inseguretat. De tots és sabut que fan por els llocs foscos, estrets, amb racons i per on passa poca gent. Una llarga tradició d'anàlisi –des de la criminologia situacional fins a les teories de l'espai defensable, etc.– permet constatar, a més, que la il·luminació, el manteniment de les instal·lacions, així com la capacitat per adaptar-se a diversos usos i usuaris, és a dir per afavorir l'apropiació col·lectiva i evitar la degradació i la vandalització, són factors que incideixen decisivament la manera en què es percep la seguretat d'aquests espais.

En segon lloc, cal parlar de la dimensió social de la seguretat. En un món urbanitzat com l'actual, la història de la ciutat és en gran part la història de la societat. Però si bé la vida urbana és en si mateixa causa de molts factors positius, paradoxalment també en genera de negatius, entre els quals hi ha la inseguretat. Arribats a aquest punt, en el terreny dels malentesos n'hi ha un de considerable i que convé corregir. Consisteix a considerar que una quota més alta de benestar urbà deriva, com un efecte màgic o una cura terapèutica, en més seguretat. Ja des del mateix moment de la seva fundació, a les ciutats convergeixen tant la riquesa com la pobresa i, en conseqüència, els problemes i els conflictes que aquesta proximitat no pot deixar d'engendrar.² Al carrer o al parc, la presència de persones els comportaments de les quals molesta, especialment si actuen com si aquells espais fossin seus i no estiguessin oberts a tothom, genera desconcert. Fins i tot poden generar por, sobretot si aquestes persones formen part de l'imaginari col·lectiu de la inseguretat compartit per una majoria de la població. Aleshores tant se val si hi ha hagut una amenaça,

1 Llei orgànica 1/1992, de 21 de febrer, sobre protecció de la seguretat ciutadana (BOE núm. 46, de 22 de febrer).

2 DONZELOT (2007).

MAPA 1 Els 36 municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona



Font: elaboració pròpia IERMB.

una agressió o no, si s'ha produït una relació delictiva o no, perquè la sensació d'inseguretat i de risc augmenta entre aquelles persones que han de conviure-hi.

1.1. L'estudi de la seguretat ciutadana a Barcelona i a l'Àrea Metropolitana

Del que s'ha exposat anteriorment es dedueix que la gestió de la seguretat ciutadana és una política social complexa. Conscients d'aquesta realitat, ja l'any 1983 l'aleshores alcalde de Barcelona Pasqual Maragall va constituir la Comissió Tècnica de Seguretat Urbana, amb l'objectiu d'elaborar un programa que definís els aspectes bàsics d'actuació i proposés a l'equip de govern les mesures que calia emprendre per a una actuació eficaç. Després de catorze mesos de treball, la comissió va formular un diagnòstic i unes propostes. El document que en va resultar conclouïa que la informació disponible en aquest àmbit representava poc més que una primera aproximació i es proposava iniciar una sèria política d'investigació i d'estudi emmarcada dintre de la política global de seguretat ciutadana.³

L'Enquesta de victimització i opinió sobre la seguretat de Barcelona va aparèixer en aquest context. Aquest estudi es realitza de manera ininterrompuda des de l'any 1984 amb una periodicitat anual i ha donat pas a una de les sèries analítiques més àmplies sobre la seguretat urbana mai realitzada per un govern local.⁴ L'Enquesta ha estat, i és, molt més que una mera operació intel·lectual: és, a més, un instrument per a una gestió

política informada i descentralitzada. El seu objectiu fonamental és l'estudi de la distribució de la delinqüència i del sentiment de seguretat des de la perspectiva de la ciutat, en el benentès que les desigualtats, tal com es plasmen en el territori, es poden associar a les diferències socials i d'ús dels barris i districtes (la diferent apropiació de la ciutat per les classes socials).

Ara bé, des dels inicis dels treballs de la comissió ja han passat gairebé trenta anys. Al llarg d'aquest temps, les ciutats, que han anat evolucionant segons les necessitats socials de cada moment, han acumulat dècades de creixement de població i d'activitats que les han anat fent més grans. En aquest procés, Barcelona ha esdevingut la ciutat central del continu urbà que avui coneixem com a Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB). Al seu voltant s'articula un espai de relacions funcionals, de concurrència urbanística, d'ús en comú de subministraments i de serveis que permet parlar d'un entorn diferenciat amb les seves particularitats i necessitats específiques.⁵

Amb una superfície de 636 km² i una població de 3.218.071 habitants,⁶ els 36 municipis d'aquesta Àrea Metropolitana se situen entre les aglomeracions urbanes més densament poblades d'Europa, amb 5.060 habitants per km². La vida a l'AMB és densa, a causa de l'elevada concentració de població, i també és mòbil. Entre els municipis de l'aglomeració hi ha un intercanvi diari de treball, d'educació, de cultura, de comerç i de lleure que fan d'aquesta realitat territorial un espai dinàmic, interactiu i molt heterogeni.

Tot plegat significa que gran part de les relacions urbanes que es produïen a l'interior d'un municipi, s'estenen avui a tot el territori metropolità. Socialment i econòmicament, les ciutats creixen i són viscudes més enllà dels seus límits administratius. El continu urbà, juntament amb el nou model de relacions i de mobilitats, també modifica les pautes delictives. D'una banda, l'aparició de nous pols de centralitat i d'atracció de població fa que, a les hores de més trànsit, en els moments on hi ha un gran nombre de persones, es multipliquin les ocasions, les oportunitats i el nombre de víctimes potencials. D'altra banda, cadascuna de les ciutats metropolitanas és l'escenari d'uns episodis delictius que afecten no només els residents del mateix municipi, sinó també els habitants de les poblacions veïnes.

Així, la ciutat i els diversos territoris que l'envolten s'han anat integrant econòmicament i funcionalment fins a constituir una entitat urbana, no sols intermunicipal, sinó transterritorial⁷. Aquesta afirmació també és vàlida pel que fa a la seguretat, del que resulta que l'anàlisi adequada de la seguretat ciutadana s'ha d'emmarcar avui en el context de la realitat metropolitana. Sensible a aquesta situació, l'Ajuntament de Barcelona va posar a disposició de la Mancomunitat de Municipis de l'AMB el

3 Ajuntament de Barcelona (1986).

4 Per a més informació consulteu SABATÉ (2005).

5 Llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (DOGC núm. 5708, de 6 d'agost).

6 Consorci de l'Àrea Metropolitana de Barcelona [en línia]. <http://www.amb.cat/web/mmamb/estudis_territorials/indicadors>.

7 FONT (2005).

patrimoni de coneixements que havia assolit al llarg dels anys i el 1989 es va decidir ampliar l'operatiu de l'Enquesta de victimització a tots els municipis de l'AMB.⁸ L'estudi de la victimització en termes metropolitans ha de permetre detectar desigualtats i diferències en matèria de seguretat, que no han estat explicades en l'anàlisi de casos concrets a escala municipal.

L'Enquesta de victimització de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (EVAMB) es realitza anualment des de l'any 1990. Aporta dades tant de l'estat objectiu de la seguretat (l'exposició dels ciutadans a les diverses manifestacions de la delinqüència i el procés de denúncia d'aquests fets), com de la seva vivència subjectiva (la valoració que els ciutadans fan de la seguretat al seu barri i al seu municipi). En concret, s'estudia la victimització (la població que ha estat víctima d'algun fet delictiu en sis àmbits⁹) i la percepció de seguretat dels habitants de l'AMB per gènere, grups d'edat, capital educatiu i econòmic, i per territoris. Vint anys de sèrie analítica ofereixen la possibilitat d'observar empíricament i estudiar dinàmicament els processos de canvi en l'estat de la seguretat ciutadana a l'AMB i alhora aportar comprensió sobre la seva evolució. Es demostra que la incidència desigual dels problemes de seguretat al territori metropolità manté unes pautes pròpies: es distribueixen geogràficament resseguint la centralitat i d'acord amb la lògica de les transformacions urbanitzadores que en modifiquen l'estructura de població (composició i grandària).

2. Evolució i estat de la seguretat ciutadana a l'Àrea Metropolitana de Barcelona

En la seguretat ciutadana cal diferenciar clarament, tant en el diagnòstic com en els seus tractaments, l'exposició real i certa a les diverses manifestacions de l'activitat delictiva i la construcció social del sentiment de seguretat entre la població. En aquests vint anys, els canvis de l'AMB han anat modificant i reescrivint el paisatge delictiu i de seguretat amb què conviuen els seus veïns.

2.1. Evolució de la delinqüència

D'acord amb les dades de l'EVAMB, la victimització a l'Àrea Metropolitana, d'ençà l'any 1989, ha anat a l'alça, amb una certa estabilització del 2004 al 2008. Tanmateix, el 2009 apunta un canvi de tendència i l'estabilitat assolida els darrers anys ha estat modificada per un increment de l'índex de victimització (el percentatge de població que ha estat víctima d'algun fet delictiu), que arriba al 22,3%, el valor més alt assolit fins ara en tota la sèrie (vegeu figura 1).

Pel que fa a les diferents manifestacions delictives estudiades per l'Enquesta, la victimització més elevada és la que ocorre en l'àmbit de la seguretat personal (robato-

ris, atracaments, agressions...), que al llarg dels anys ha anat desplaçant els fets delictius contra els vehicles com a àmbit de més victimització. Són menys freqüents els fets delictius contra els domicilis i és menor encara l'exposició de la població a aquelles formes de delinqüència que afecten els comerços i negocis, les que es dirigeixen contra les segones residències o els productes agraris.

La victimització més elevada, en l'àmbit de la seguretat personal, es produeix per fets no violents: el robatori de la bossa o la cartera i el robatori del telèfon mòbil són els fets més freqüents en aquest àmbit. L'apropiació de béns mitjançant alguna dosi de violència afecta un volum més reduït de població. Així, els fets més freqüents contra els vehicles són també els que revesteixen una menor gravetat: el robatori d'objectes a l'interior del vehicle i el robatori d'accessoris. Els robatoris de bicicletes i els de motocicletes són més freqüents que els robatoris de cotxes.

En un context de creixement demogràfic i d'augment de la densitat als municipis de l'AMB, l'activitat delictiva creix, perquè hi ha un nombre més elevat de persones susceptibles de ser victimitzades. Les variacions de població, per tant, ja sigui sota la forma d'increment o de pèrdua d'habitants, ha de ser una variable que cal considerar a l'hora d'adequar l'actuació dels sistemes de protecció dels ciutadans.

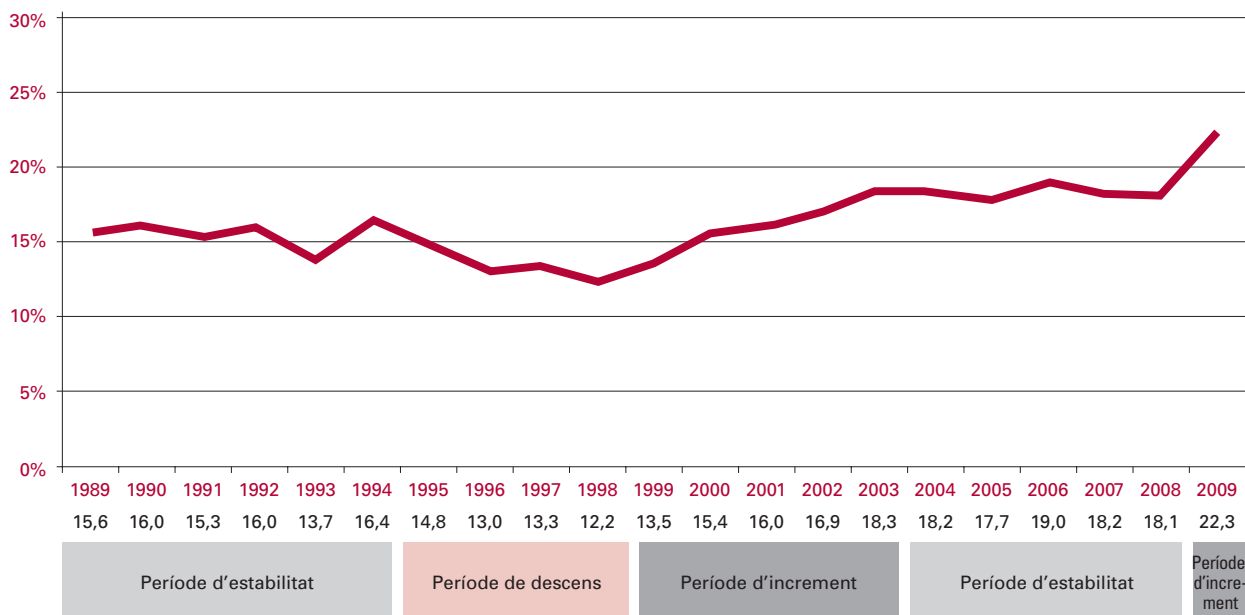
Els canvis en l'estructura demogràfica també tenen efectes sobre les relacions que els ciutadans mantenen amb la seguretat. Així, en el període comprès entre els anys 2003 i 2009, s'ha detectat un augment de la victimització entre el sector de la gent gran a l'AMB. Tradicionalment poc afectats per la delinqüència, la preeminència demogràfica del segment de persones grans, juntament amb una esperança i qualitat de vida més altes, contribueixen a augmentar-ne la vulnerabilitat davant de la delinqüència. En aquest procés, els joves també han emergit com un col·lectiu especialment vulnerable a les noves formes de delinqüència, fins al punt que han desplaçat els adults com el col·lectiu més exposat al risc de victimització. Els canvis demogràfics també han contribuït a incrementar la diversitat ètnica. El creixement de la població de nacionalitat estrangera a l'AMB ha anat acompanyat d'importants increments en l'activitat delictiva. Amb uns índex de victimització molt elevats, aquests increments es relacionen sobretot amb la gran vulnerabilitat d'aquests col·lectius davant de la delinqüència.

La terciarització de les ocupacions i del teixit empresarial als municipis de l'AMB també ha anat acompanyada d'increments en l'activitat delictiva. D'una banda, els canvis en el mercat laboral i en els rols de gènere han influït en un increment de la victimització de les dones, que avui és equiparable a la dels homes. De l'altra, la creació de noves empreses i la diversificació de l'oferta de serveis

8 LAHOSA i MOLINAS (2003).

9 La seguretat personal, els vehicles, el domicili, la segona residència, els comerços o negocis i l'economia agrària.

FIGURA 1 Índex global de victimització. Àrea Metropolitana de Barcelona, 1989-2009.



Font: EVAMB 2009.

han modificat les pautes territorials de distribució de la delinqüència perquè la centralitat i la massificació del territori comporten un nombre més elevat d'oportunitats, més garantia d'anonimat i, sobretot, la possibilitat per als delinqüents d'obtenir economies d'escala. A la vegada, les pautes de mobilitat de la població i l'especialització funcional del territori metropolità també exerceixen una atracció desigual sobre l'activitat delictiva. Segons les activitats que s'hi desenvolupen, la delinqüència es concentra sobretot a les zones comercials, els centres de serveis, centres de negocis, entre altres.

En síntesi, la majoria de les accions delictives que afecten la població metropolitana es corresponen amb diverses modalitats de delinqüència prelativa (contra la seguretat personal i contra els vehicles), és a dir utilitària, que busca apropiar-se d'un bé o obtenir un benefici econòmic sense violència i amb els menors costos possibles per al delinqüent. Es tracta d'accions ràpides, que passen majoritàriament a la via pública, que solen incorporar escasses dosis de violència i que presenten, per tant, dificultats per a reconèixer el delinqüent.¹⁰

2.2. Evolució del sentiment de seguretat

Les dades de l'EVAMB, un dels pocs instruments que permeten l'estudi del sentiment de seguretat entre la població, mostren que la percepció del nivell de seguretat ciutadana, tant en relació amb el barri on es viu com amb el conjunt de la ciutat, ha anat millorant gradualment –en termes generals– al conjunt de municipis de l'AMB. Actualment els nivells més alts de seguretat ciutadana es perceben als municipis petits i mitjans i, per contra, són

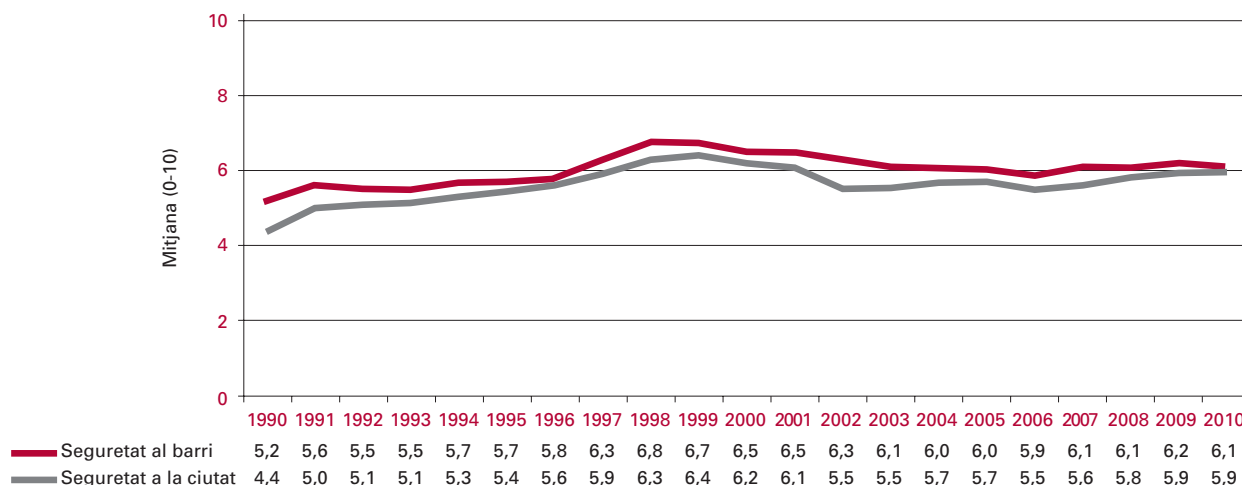
més baixos als municipis més grans (Badalona, Barcelona, l'Hospitalet de Llobregat i Santa Coloma de Gramenet). Les successives transformacions de l'AMB han anat modificant les pautes de convivència i el sentiment de seguretat de la població. Al final de la dècada dels vuitanta els nivells de seguretat eren força baixos, coincidint amb l'època en què els ajuntaments democràtics començaven a dissenyar i a posar en funcionament les seves polítiques de prevenció. A partir d'aquest moment, el sentiment de seguretat va començar a incrementar progressivament fins arribar a valors màxims en el període del 1998 al 2001. Tanmateix, amb l'entrada del nou segle, i després d'anys de millora progressiva, els nivells de seguretat dels barris i ciutats metropolitanas van empitjorar lleugerament, coincidint amb un important període de transformacions socials (vegeu figura 2).

El creixement demogràfic de la ciutat, caracteritzat per un augment de la gent gran i de la població infantil i juvenil, l'augment i la diversificació de la població estrangera amb un flux especialment intens en els darrers anys, les grans operacions i actuacions urbanístiques que han transformat el paisatge metropolità, la consolidació de l'Àrea Metropolitana com una ciutat de fluxos més que un agregat de municipis, etc., ha contribuït a modificar –a vegades de manera esperada i altres involuntàriament– les pautes de convivència i de relació entre els ciutadans i el seu territori i, el que és més important, amb conseqüències importants per a la seguretat ciutadana. L'*Informe 2009 de l'estat de la seguretat a l'Àrea Metropolitana de Barcelona*,¹¹ apuntava alguns dels factors que poden haver contribuït a un cert increment de la percepció d'inseguretat al territori metropolità i a un aug-

¹⁰ IERMB (2009).

¹¹ IERMB (2009).

FIGURA 2 Nivell de seguretat al barri i a la ciutat. Àrea Metropolitana de Barcelona, 1990-2010.



Font: EVAMB 2009.

ment de la conflictivitat en la convivència. Partint de les anàlisis de les informacions sobre els canvis viscuts al si de l'Àrea Metropolitana al llarg del darrer període, es va detectar que alguns processos metropolitans semblen haver influït de manera significativa en el sentiment de seguretat i els processos de convivència a l'AMB. L'increment de les victimitzacions és, lògicament, un element clau que contribueix a generar sensació d'inseguretat. Així, la percepció que el nivell de seguretat ha empitjorat creix a mesura que ho fan els índexs de victimització. L'increment de la delinqüència ha estat, doncs, un dels factors que han contribuït a generar inseguretat entre els veïns de l'AMB en el període que va de l'any 2003 al 2009. Tanmateix, la percepció d'inseguretat també és el resultat d'altres factors, com ara l'ús social de l'espai. Les anàlisis mostren que la sensació d'inseguretat creix a partir del moment en què el territori es comença a percebre com un espai problemàtic per viure-hi, ja sigui a causa d'un deteriorament de les condicions socials de l'hàbitat (actes incívics) o per la necessària convivència amb l'*altre* (el que és d'un altre grup, el que fa por). També solen aparèixer com a insegurs els espais segregats, abandonats o que presenten dificultats per territorialitzar-los com a propis. Així, a mesura que els territoris deixen d'esdevenir centrals o deixen d'atreure fluxos de població, es produeix un increment del nombre de persones que manifesten que se senten insegures. I a la inversa, a mesura que els territoris guanyen en centralitat, disminueix la sensació d'empitjorament de la seguretat.

3. La gestió de la seguretat a l'Àrea Metropolitana de Barcelona

Les metròpolis són més que un conglomerat de gent, de carrers i d'edificis; són el sistema de relacions socials implicat en el procés vital de les persones que hi viuen i que les viuen, i les tendències observades en el territori

metropolità pel que fa a la seva història recent constaten una evolució considerable. Ens trobem davant d'una societat metropolitana molt consolidada, però que ha de fer front als canvis viscuts en moltes de les estructures que la sustentaven i que l'havien caracteritzat fins ara. Les dinàmiques demogràfiques i productives metropolitanes s'han modificat i han sorgit noves expectatives socials i culturals. Canvia la gent i canvien els espais urbans, i amb aquests, canvia la fenomenologia de la inseguretat ciutadana. Apareixen noves situacions que deriven en problemes de convivència amb els veïns i per a l'ús d'uns espais públics que són limitats i que s'han convertit en una de les fonts principals de conflictivitat ciutadana i d'inseguretat. La convivència emergeix, per tant, com un dels factors clau en el sentiment de benestar i, indistricablement, també de seguretat. L'estudi de la influència d'aquestes transformacions, fins on permeten albirar les dades, mostra que els actuals processos metropolitans plantegen una sèrie de reptes específics per a la gestió de la seguretat ciutadana en el propers anys.

3.1. Prevenir la delinqüència

Amb el propòsit de reduir la delinqüència que s'ha mostrat amb més extensió i increment en el territori metropolità, es constata la conveniència de prioritzar una acció concertada i sostinguda en el temps destinada a reduir significativament l'anomenada «petita delinqüència» (furts, robatoris, agressions, etc.) en tot el territori metropolità i, en particular, en aquells llocs que acumulen la majoria d'aquests fets. Als cossos de seguretat correspon desenvolupar les estratègies necessàries que, des de la proximitat, el coneixement i l'adaptació al territori, millorin substancialment l'eficàcia i l'eficiència de les estratègies normatives, policials i judicials a l'hora de reduir els efectes més perniciosos de l'activitat delictiva al territori de l'AMB i a les xarxes de transport i vies de comunicació que la vertebrin.

Als municipis, i molt especialment aquells que tenen competència en policia local, pertoca ajudar-se mútuament per corregir els desequilibris territorials i col·laborar amb els seus veïns per protegir els ciutadans dels efectes de les activitats delictives que, com la resta d'activitats quotidianes, depassen els límits administratius. Tanmateix, aquesta lluita efectiva contra la delinqüència i la reducció de la preocupació pública hauria de ser compatible amb les polítiques orientades a millorar el sentiment de seguretat mitjançant la promoció de la convivència i la minimització dels conflictes que es manifesten en l'ús de l'espai públic i el medi urbà.

3.2. Governar la inseguretat

Sens perjudici de les polítiques i actuacions de lluita contra el delictes, hem de ser conscients que les polítiques de seguretat han de respondre, principalment, a una preocupació per la seguretat que emergeix com un producte relativament recent de l'evolució social i política de les nostres societats. De manera que si bé fins 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, avui en dia, en canvi, moltes de les demandes de seguretat que arriben a les autoritats i als governs locals tenen menys a veure amb un increment dels furtis i robatoris que amb un augment de les sol·licituds de protecció davant els conflictes que emergeixen en el dia a dia. Els sorolls, les pudors i les disputes entre veïns, o la simple presència a la via pública de col·lectius de persones que molesten o que actuen de manera que es considera «inapropiada» són, per citar-ne només alguns exemples, situacions que preocupen l'opinió pública.

Són inseguretats i temors socials que, malgrat que contenen la por real de ser víctima d'una agressió personal (sobretot en forma de robatoris o d'agressions contra la seguretat personal), interpel·len directament el dret dels ciutadans a una convivència pacífica i segura. La tasca prioritària 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. Per a qualsevol política pública que es proposi despenalitzar el conflicte i solucionar els problemes locals de seguretat, es fa imprescindible posar fi a la reducció de les polítiques de seguretat a simples polítiques d'exercici del control i redefinir la seguretat ciutadana, tot incorporant-hi la preocupació per la seguretat al conjunt de les polítiques públiques —econòmiques, socials, educatives, culturals i urbanístiques— que impulsen els diferents governs. En la definició de polítiques de seguretat caldrà incorporar nous actors socials i estendre aquestes polítiques a nous àmbits de l'actuació col·lectiva, ja que la complexitat del fenomen requereix un enfocament integral.

12 PONCE (2010).

La seguretat és un repte que implica la qualitat de vida i l'AMB està preparada per afrontar-lo, en el marc de les seves competències i mitjançant les polítiques de suport local per a la promoció de la convivència (vegeu nota 5). Les polítiques de reducció de la inseguretat urbana comprenen actuacions que van des de la rehabilitació, renovació i manteniment dels espais públics fins a la introducció d'elements de centralitat o a la dinamització dels espais d'ús comú. Aquest no és el lloc per fer una dissertació sobre el valor de l'espai públic amb l'objectiu de dissuadir les conductes delictives però sí que voldríem, malgrat tot, recordar la importància que té per a la seguretat la defensa del medi urbà contra les agressions susceptibles de treure-li valor. Davant de les tècniques de tancament —basades en el disseny d'espais al voltant de determinats serveis per tal que els seus habitants se l'apropriïn i el vigilin, així com en la recerca de l'ordre mitjançant el control dels fluxos, fent circular a la gent per evitar encontres no desitjats—, cal recordar que és possible «securitzar» els espais d'ús comú obrint-los a la vida social i a les relacions, creant espais nous o fent que els existents siguin més accessibles i agradables per a tothom i així afavorir-ne l'apropiació col·lectiva.¹²

Amb tot, si bé el tractament espacial de la seguretat és important, cal potenciar també la dimensió social de la seguretat ciutadana i treballar per reduir els efectes criminògens i «inseguradors» de la vida en comú. El desenvolupament urbà mitjançant la revitalització econòmica dels barris i una regulació adequada dels usos del sòl per promoure un equilibri entre les zones d'habitatge, d'estada, de comerç, de treball i de lleure, en definitiva, que eviti la guetització i la concentració de factors de risc que condueixen a la inseguretat, en són els elements clau.

4. Referències bibliogràfiques

AJUNTAMENT DE BARCELONA. *Municipio y seguridad. Estrategias para una política de seguridad urbana*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 1986.

DONZELOT, Jacques. «La ciudad de tres velocidades». A: *La fragilización de las relaciones sociales*. Madrid: Círculo de Bellas Artes, 2007.

FONT, A. (dir.). *Transformacions urbanitzadores 1977-2000. Àrea Metropolitana i regió urbana de Barcelona*. Barcelona: Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, 2005.

IERMB. *Informe 2009 de l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona sobre l'estat de la seguretat ciutadana a l'Àrea Metropolitana de Barcelona*. Barcelona: Mancomunitat de Municipis de l'AMB, 2009.

LAHOSA, J. M.; MOLINAS, P. *La seguretat, un compromís de la ciutat*. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2003.

PONCE, J. «Els espais de la inseguretat: la prevenció amb l'urbanisme». *Barcelona Metròpolis*, núm. 77 (hivern 2010), p. 64 i següents.

SABATÉ, Juli. *L'Enquesta de victimització de Barcelona i de l'Àrea Metropolitana, vint-i dos anys: una proposta d'anàlisi de la seguretat urbana des de l'Administració local*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona i Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, 2005.

LA SEGURIDAD CIUDADANA

LA INSEGURIDAD CIUDADANA HA CAMBIADO NUESTRAS VIDAS¹

Jaume Curbet

1. La glocalización de la inseguridad

Las preocupaciones locales por la seguridad ciudadana han copado, en las dos últimas décadas, los primeros lugares en las encuestas sobre las cuestiones que más preocupan a la opinión pública, y han obtenido el tratamiento más espectacular en los medios de comunicación y, por tanto, también la prioridad en las agendas políticas.

Sin embargo, nuestra tendencia a pensar siempre en soluciones mejores sin considerar siquiera la posibilidad de enfrentarnos con las causas del problema para eliminarlo (Panikkar, 2002), relega con demasiada frecuencia el análisis de ese problema y, por tanto, su comprensión. Esto es así hasta el punto de que, en la práctica, el llamado «problema de la inseguridad ciudadana» se ha convertido en uno de los recursos, si no el principal, más empleados –sin excluir la demagogia más descarnada– en las batallas políticas (por los votos) y mediáticas (por las audiencias). Por tanto, resulta difícil, cuando no simplemente imposible, el debate informado y sereno acerca de las dimensiones del problema, sus causas y, sobre todo, las soluciones realmente disponibles. Los efectos de esta carencia injustificable, lejos de constituir una simple anomalía técnica, adquieren una relevancia política colosal.

Ya sea como resultado de la existencia de importantes intereses –corporativos, políticos y económicos– vinculados directamente a la existencia de unos niveles sostenidos de inseguridad ciudadana, o bien como consecuencia de la predisposición psicosocial a descargar las ansiedades difusas y acumuladas sobre un objeto visible, próximo y fácilmente asequible (mecanismo del chivo expiatorio), o todavía con más probabilidad, como la sinergia perversa de ambos factores –es decir, la conjunción entre los intereses creados en la inseguridad y la necesidad psicosocial de descargar la ansiedad acumulada–, la cuestión es que la inseguridad ciudadana constituye, sobre

todo, un problema mal formulado, y los problemas mal formulados, como es bien sabido, no tienen solución. Entonces, advertir que nos estamos enfrentando a un problema mal formulado se convierte en la condición previa y absolutamente necesaria para hallar la salida de este auténtico *cul-de-sac*.

En mi opinión, las razones principales que explican este despropósito son dos. En primer lugar, el problema de la inseguridad ciudadana se construye –debido a la falta de compromiso económico y social por parte del Estado (Wacquant, 2006)– desgajando una parte específica de las preocupaciones por la seguridad (la inseguridad ciudadana –que se materializa en la esfera local–) del resto (la inseguridad social –la cual se genera a escala global–).

En segundo lugar, la formulación del problema de la inseguridad ciudadana se sustenta en la confusión, en buena parte interesada, entre la dimensión objetiva (la probabilidad de ser víctima de una agresión personal) y la dimensión subjetiva (el temor difuso a la delincuencia); de modo que, casi sin necesidad de distinguir entre el riesgo real y el percibido –que, a pesar de sus evidentes interconexiones, aparecen claramente diferenciados–, las demandas de seguridad (la solicitud, por parte de los ciudadanos, de servicios de protección sean públicos o privados) se basan en un temor difuso a la delincuencia que, a pesar de contener el riesgo real de ser víctima de una agresión, adquiere vida propia al margen de la evolución real de los índices de criminalidad.

1.1. Entre el riesgo y el temor

Es decir, sin un incremento real de la actividad delictiva, la percepción de inseguridad no parece aumentar significativamente. Aun así, una vez que la victimización incrementa la sensación de inseguridad, ésta adquiere una dinámica autónoma y diferenciada en la que pueden intervenir muchos elementos y no únicamente la expansión real de la delincuencia. Por tanto, una correcta comprensión del fenómeno de la inseguridad ciudadana requiere tener muy presente lo siguiente:

«Una vez consolidada, esta visión del mundo no cambia rápidamente. No está afectada por los cambios que ocurren año tras año en las tasas del delito, aunque éstas impliquen reducciones en las tasas reales de victimización delictiva.

Esto explica la aparente ausencia de una relación entre las tendencias del delito y el sentimiento de temor al mismo. Nuestras actitudes ante el delito –nuestros miedos y resentimientos, pero también nuestras narrativas y formas de comprensión típicas del sentido común– se convierten en hechos culturales que se sostienen y son reproducidos por guiones culturales y no por la investigación criminológica o los datos empíricos oficiales» (Garland, 2005).

No es extraño, pues, que quienes más experimentan esta sensación de inseguridad ciudadana no sean, necesariamente, los sectores sociales que se hallan expuestos más directamente al riesgo real a la agresión personal, sino quienes no disponen ni de los recursos ni de la esperanza de vida requeridos para adaptarse a los vertiginosos cambios económicos, sociales y culturales que sacuden la denominada era de la globalización. Así se explica que en la configuración de este sentimiento de inseguridad aparezcan mezclados, con el miedo difuso a la delincuencia, otros temores (propios, en definitiva, de la inseguridad social global) que nada tienen que ver con el riesgo real para la seguridad personal.

En cualquier caso, la persistencia de este clima de incertidumbre, asociado a la existencia de altos niveles de delincuencia, parece reflejar –a los ojos de los ciudadanos– una falta de voluntad de afrontar el problema o, lo que es peor, tal vez una incapacidad para hacerlo. Por ello, la extensión de los signos de desorden social lleva a los individuos a sentirse en riesgo (real o percibido) en el territorio en el que viven e incluso a tomar medidas particulares a fin de protegerlo. Llegados a este punto, parece operar un doble mecanismo de adaptación: por una parte, los sectores sociales que disponen de recursos para ello abandonan los lugares que amenazan entrar en la espiral del desorden social y el declive urbano (Skogan, 1992); por otra, entre los sectores que no disponen de esta capacidad, el crecimiento del sentimiento de inseguridad alimenta no sólo las quejas, sino también las actitudes y las reacciones punitivas.

A pesar de ello, la demanda de seguridad constituye una cuestión social que no puede, finalmente, ser reducida a la simple agregación de experiencias individuales o de grupo y que, por tanto, requiere una respuesta política –en el contexto de una gestión integrada de

la ciudad y de sus disfunciones— que sea capaz de trascender las respuestas meramente técnicas y represivas (Chalom y Léonard, 2001).

Al llegar a este punto, todo indica, pues, que las demandas de seguridad, en nuestra sociedad, se configuran a partir del riesgo percibido respecto a la delincuencia considerada como un todo indiferenciado —más que de acuerdo con el riesgo real de ser víctima de un tipo específico de agresión—, de modo prioritario por parte del sector de la población que se encuentra amenazado por la marginación económica y también por la social, cultural, política e ideológica. Esto explica que las políticas públicas se orienten, prioritariamente, a responder a las demandas de seguridad de una población atemorizada (políticas de seguridad) más que a desactivar los conflictos que se hallan en el origen de las diferentes manifestaciones de delincuencia (políticas sociales). Entonces, el círculo vicioso está servido: conflictos desatendidos que generan inseguridad en los sectores sociales más vulnerables; demandas de seguridad que responden al riesgo percibido antes que al riesgo real; políticas de seguridad que pretenden tranquilizar a la población atemorizada sin modificar las condiciones de producción de estos temores; y, en consecuencia, inseguridad cronificada.

1.2. Reformular la inseguridad ciudadana

El estudio de la sensación de inseguridad (riesgo percibido) resulta fundamental para la correcta comprensión del fenómeno de la inseguridad ciudadana y, para ello, la estructura social y el territorio constituyen dos dimensiones básicas, ya que influyen en la distribución desigual de esta dimensión subjetiva del fenómeno entre la población (Curbet et al., 2007).

Respecto a la estructura social, como hemos visto, la construcción del fenómeno de la seguridad ciudadana no se relaciona sólo con el riesgo real que experimenta la población de ser víctima de la delincuencia, sino que depende de otros muchos factores. Entre estos factores de riesgo, uno de los más importantes es la posición social de los individuos, que los hace más o menos vulnerables ante la inseguridad social. La necesidad de seguridad ciudadana se agudiza en aquellos grupos con una situación social más vulnerable, que experimenta una mayor sensación de inseguridad en todos los ámbitos de la vida y que dispone de menos recursos para afrontar los riesgos. En cambio, las personas dotadas de mayores protecciones otorgan menor importancia a la seguridad ciudadana. Se trata de la población que goza de una posición competitiva en la economía global, políticamente integrada, con capacidad para desplegar nuevas formas de relación social, y que es consciente de que

dispone de recursos suficientes para controlar los riesgos.

Con referencia al territorio, las ciudades y sus barrios son mucho más que simples estructuras urbanas, ya que es allí donde se desarrollan las relaciones sociales de los ciudadanos, se materializan los aspectos positivos y negativos de la convivencia, y también son el lugar en el que se plasman los temores y las seguridades de la población. La percepción de inseguridad en los barrios acostumbra a ser menor que en la ciudad, lo cual se explica por el hecho de que el barrio es el espacio próximo y conocido, mientras que la ciudad es vivida como algo más lejano y desconocido. Los dos argumentos principales que confieren seguridad o inseguridad a un espacio son el lugar en sí, y la gente que lo frecuenta. Ambos factores se traducen en una sola variable: el uso social del espacio, elemento básico para explicar el riesgo percibido en los diferentes territorios.

Otro factor que puede influir en la percepción de inseguridad en el espacio público es el incivismo, porque la estructura de relaciones y la convivencia en el propio barrio es uno de los ámbitos privilegiados en la búsqueda de seguridades. El incivismo es, además, un factor que interviene en la percepción de inseguridad ciudadana a través del deterioro de los espacios públicos que suele comportar. Esto se produce aunque el problema del incivismo pueda quedar reducido también a un simple chivo expiatorio de un problema de mayor entidad y más inquietante: la inseguridad ciudadana.

En todo caso, el problema de la inseguridad ciudadana resulta indisociable de la falta generalizada de indicadores fiables que permitan dimensionar correctamente las distintas formas de delincuencia, continuar comparando su evolución con la de otras ciudades, países o regiones y, finalmente, medir el impacto real de las diferentes políticas de seguridad. Entonces, la necesidad de disponer de indicadores fiables de la evolución de la delincuencia y la inseguridad, más que un reto exclusivamente metodológico, se ha convertido ya en una exigencia política de primer orden.

En la actualidad se dispone, como describe Torrente (2007), de tres fuentes de información a fin de dimensionar los riesgos para la seguridad ciudadana que afectan a una comunidad: los controladores (policía, tribunales, inspecciones, etc.), las víctimas y los transgresores. Los controladores ofrecen, naturalmente, con exclusividad datos relativos a los problemas que gestionan y normalmente se trata de cifras sobre infracciones o delitos procesados. Las víctimas pueden relatar sus experiencias, sus temores y sus demandas de seguridad; muestran, por tanto, un

abanico de datos sobre la inseguridad tal como es vivida. Finalmente, los transgresores y los delincuentes pueden hablar de sus actividades, visiones e intenciones; siempre, claro está, que se trate de transgresiones o delitos reconocidos. Para recoger datos de cada una de estas fuentes puede recurrirse a diferentes técnicas. Entre las más comunes, respectivamente, podemos hallar las estadísticas policiales y judiciales, las encuestas de victimización y las de autoinculpación.

Sin duda, cada una de las fuentes y las técnicas empleadas, por el hecho de que miden cosas diferentes, presenta sus propias limitaciones. Así, más de la mitad de los actos ilícitos penales no se denuncian y las sentencias condenatorias posiblemente no lleguen al 8% de las denuncias; además, las estadísticas policiales tienden a sobrerrepresentar los «delitos de calle» —en detrimento de los de «cuello blanco»—, cometidos por jóvenes y hombres de clase social baja. Por su parte, las encuestas de victimización encuentran dificultades para captar los acontecimientos con víctima colectiva; pongamos por caso, los delitos contra el medio ambiente o bien los cometidos por organizaciones y profesiones. Finalmente, las encuestas de autoinculpación presentan problemas graves de no respuesta. En conjunto, las distintas fuentes tienden a sobrerrepresentar las infracciones y los delitos cometidos en la vía pública y a infrarrepresentar los demás, de modo que no hay una fuente ni una técnica ideal para evaluar la seguridad ciudadana.

Por tanto, los sociólogos y los criminólogos acostumbran a utilizar varias fuentes en sus análisis. No obstante, las encuestas de victimización son, incluso con las limitaciones referidas, la técnica que ofrece una visión más próxima a la realidad de la población; por ello, tienden a ser utilizadas como base de los indicadores de inseguridad subjetiva; es decir, para medir el riesgo percibido.

Una dificultad añadida al análisis de la inseguridad ciudadana reside no sólo en la falta de indicadores adecuados, sino también en sus propias limitaciones, ya que su elección siempre implica una selección y, en consecuencia, no puede quedar exenta de controversias teóricas y políticas.

A pesar de todas estas limitaciones, por otra parte inevitables, conviene entender que la tarea prioritaria consiste en reformular los problemas de la inseguridad ciudadana (asociada exclusivamente al peligro de la delincuencia de calle) en el contexto de la inseguridad social global y en unos términos que posibiliten afrontarla sin costos insostenibles para la libertad y la justicia.

2. La gobernanza de la seguridad ciudadana

Sin embargo, la elección e implantación de políticas y prácticas técnicamente viables (es decir, realizables) y políticamente sostenibles (o sea, aceptables socialmente) presupone la existencia de unas determinadas condiciones sociales, políticas y culturales de realización. Por tanto, la interacción, inevitablemente paradójica, entre la libertad de acción individualmente responsable por parte de los actores y la influencia decisiva de las condiciones sociales, políticas y culturales resulta ineludible.

En el último cuarto del siglo XX, en las sociedades industrializadas, el campo del control del delito y la justicia penal sufrió, si no un colapso o una ruptura completa, sí una crisis que hizo tambalear algunos de sus pilares básicos (peligro) y que dio lugar a una serie de respuestas adaptativas cuyos efectos llegan hasta nuestros días (oportunidad). Es en este período cuando, según Garland, se configura el escenario social y criminológico en el que deberán desplegarse las nuevas políticas públicas, que está marcado, especialmente en el último tercio del siglo XX, por dos hechos sociales fundamentales: la normalización de elevadas tasas de delito y las limitaciones reconocidas de la justicia penal estatal; los cuales, conjuntamente, darán lugar a un tercer hecho no menos trascendente: la erosión del mito –fundacional del Estado moderno– según el cual el Estado soberano es capaz de generar ley y orden y de controlar el delito en sus límites territoriales.

A principios de los años noventa, cuando en las sociedades industrializadas la progresión de las tasas de delito iniciada en los años sesenta parecía haber llegado a una especie de altiplano, las tasas de delito contra la propiedad y de delitos violentos registrados eran diez veces superiores a las de cuarenta años atrás. No debe olvidarse que las tasas correspondientes a los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial ya eran el doble o el triple de las registradas durante el período de entreguerras, de manera que entre las décadas de 1960 y 1990 se desarrolló un conjunto de fenómenos alrededor del delito: la expansión de un miedo difuso ante el delito, unos comportamientos rutinarios de evitación, unas representaciones culturales y mediáticas omnipresentes y una «conciencia del delito» generalizada que dejó de considerar las altas tasas delictivas como un desastre transitorio y pasó a contemplarlo como un riesgo normal que se debe tener presente constantemente. Así pues, en primera instancia, la experiencia contemporánea del delito se articula –basándose en una nueva conciencia atomizada de la inevitabilidad de altas tasas de delito– en un conjunto de supuestos culturales

y representaciones colectivas que ni siquiera un descenso en las tasas de delito parece capaz de alterar.

Vinculado íntimamente a la normalización de elevadas tasas de delito, y prácticamente en paralelo, tiene lugar un segundo hecho determinante en la configuración de la experiencia contemporánea del delito: las limitaciones reconocidas de la justicia penal estatal.

Si hasta finales de la década de 1960 las instituciones de justicia penal parecían capaces de resolver adecuadamente el desafío que planteaba el incremento sostenido de las tasas de delitos registrados, durante la década de 1980 y a principios de los años noventa se observa una clara sensación de fracaso de las agencias de la justicia penal y un reconocimiento cada vez más explícito de los límites estatales para controlar el delito.

Esta visión, más o menos soterrada en los círculos oficiales, resulta mucho más estridente de acuerdo con una opinión pública que no duda en manifestar su posición crítica ante la justicia penal (particularmente ante la acción de los tribunales y los jueces), a la que acusa de aplicar unas penas demasiado indulgentes y de no preocuparse suficientemente por la seguridad pública. En este clima de desconfianza en la capacidad de la justicia penal, las políticas públicas consideran más realista afrontar los efectos del delito que abordar el problema en sí mismo.

2.1. La crisis del control estatal del delito

Aun así, fue preciso esperar a la colisión entre estos dos hechos –la normalización de elevadas tasas de delito y las limitaciones reconocidas de la justicia penal estatal– para advertir que «¡el rey está desnudo!». A pesar de que la capacidad del Estado para cumplir debidamente su propósito de gobernar los distintos aspectos de la vida social era cuestionada en varios frentes, faltaba poner de relieve la profundidad estructural de esta incapacidad: ni momentánea ni parcial, la falta de pericia para generar los niveles esperados de control del delito ponía en evidencia la magnitud del fracaso estatal.

La erosión de la capacidad estatal para generar ley y orden y controlar el delito en sus límites territoriales constituye, indudablemente, una verdad extremadamente difícil de asumir por las autoridades gubernamentales, que son conscientes de los enormes costes que supondría abandonar su pretensión de ser los proveedores exclusivos de seguridad pública, ya que la contrapartida de reconocer los peligros es el fracaso de las instituciones, cuya justificación es precisamente la no-existencia de peligros (Beck, 2008).

En realidad, sin embargo, la confianza en el poder público para controlar el delito es –como nos recuerda Robert (2003)– una invención relativamente reciente, y más en las prácticas sociales que en los discursos de los juristas estatales. Por eso, no es de extrañar que se trate de una confianza frágil que, por tanto, necesita muy poco para agrietarse. Y no hay que ser excesivamente sensible para percibir, bajo la fina capa del sistema penal contemporáneo, el latido persistente de los ancestrales resortes del miedo, el poder, la violencia o la venganza.

Tampoco debería sorprender, en consecuencia, la lentitud y la dificultad que marcan el ritmo de avance de las reformas humanitarias en el campo del control del delito y la justicia penal, así como la aparente facilidad con la que se vuelve a principios y estrategias punitivas que, para el espíritu ilustrado, podrían aparecer como definitivamente superadas.

A efectos de identificar los cambios producidos en el control del delito, Garland (2005) propone que tengamos en cuenta dos conjuntos de fuerzas transformadoras. En primer lugar, los cambios sociales, económicos y culturales característicos de la modernidad tardía, cambios que fueron experimentados, de manera desigual, por todas las democracias industrializadas occidentales después de la Segunda Guerra Mundial y, de forma más acentuada, a partir de la década de 1960. En segundo lugar, la combinación de neoliberalismo económico y conservadurismo social que orientó las políticas públicas desplegadas en respuesta a estos cambios y, asimismo, a la crisis del Estado de bienestar.

Siguiendo a Garland, se pone de manifiesto que los cambios producidos en el campo del control del delito y la justicia penal durante la última mitad del siglo XX, son debidos ciertamente a la acción combinada de decisivos políticos, diseñadores de políticas públicas, criminólogos y formadores de opinión; pero sólo se explican tomando en consideración además –como condición absolutamente necesaria– los cambios operados tanto en la estructura social como en las sensibilidades culturales que han hecho posible –en sentido técnico– y deseable –para los sectores más influyentes del electorado– este tipo de políticas públicas.

Ciertamente, en este cambio de milenio han convergido, por una parte, la pervivencia de los elementos estructurales propios de la modernidad capitalista y democrática y, por otra, el despliegue de profundas transformaciones –en las esferas económica, política, social y cultural– que han afectado desde a los mercados económicos globales y el sistema de

Estados nacionales hasta las condiciones básicas que rigen la vida de los individuos y las familias; cambio que, tanto por su alcance como por su intensidad, no podían sino alterar sustancialmente el campo del control del delito y la justicia penal.

En todo caso, sea cual sea el resultado, la acción de la justicia penal está condenada, por su propia naturaleza, a generar disgusto, a veces desengaño e incluso franca hostilidad en alguna de las partes implicadas en el proceso: por ejemplo, tiene que tomar medidas sobre individuos peligrosos y liberar a delinquentes que se reincorporan a la comunidad una vez que han cumplido la condena. En estas condiciones, los diferentes actores se miran mutuamente con desconfianza y se muestran, generalmente, escépticos sobre la eficacia global del sistema de justicia penal. No resulta extraño, pues, que para gran parte de la población, el dispositivo estatal de control del delito sea considerado más como parte del problema de la inseguridad ciudadana que de su solución (Garland, 2005).

2.2. La tensión entre políticos y administradores

En ningún caso puede entenderse que esto justifique una reducción determinista de las opciones disponibles –tanto por parte de las agencias como de las autoridades del sistema de justicia penal– para responder a los cambios mencionados y, por tanto, para desplegar estrategias significativamente diferentes. El protagonismo, y consiguientemente la responsabilidad, de los actores en los cambios operados en el control del delito y la justicia penal durante la última mitad del siglo, resulta incuestionable en la resolución de los problemas que se van planteando sucesivamente.

Así, los gobiernos despliegan dos grandes estrategias esquizofrénicamente orientadas hacia objetivos opuestos. Por una parte, se promueven reformas institucionales y políticas públicas destinadas, de una forma u otra, a superar los límites evidenciados por la justicia penal y a corresponsabilizar a la comunidad en el control preventivo del delito (estrategia comunitaria). Pero por otra, los funcionarios elegidos –ante las dificultades para adaptar las políticas públicas a la incómoda realidad– reaccionan con frecuencia de manera politizada, ya sea para negar la evidencia y reafirmar el mito estatal del control exclusivo del delito o bien para abonarse a unas recetas de ley y orden de resultados electorales tentadores, pero de efectos sociales impredecibles (populismo punitivo).

Ciertamente, el aumento y la cronificación de las tasas de delito registrado en niveles altos, a partir de la década de 1960, perturbó notablemente

a las principales agencias de la justicia penal (la policía, los tribunales, las prisiones). Al incremento del volumen de trabajo del sistema de justicia penal (delitos denunciados a la policía, investigaciones realizadas, juicios celebrados, delincuentes encarcelados) se agregó la escasez de recursos para afrontar el incremento de la demanda.

De modo que, como hemos visto, la justicia penal empezó a ser vista como una parte del problema más que de la solución. La ansiedad generada por el temor a perder la confianza del público originó reacciones diferentes y no siempre complementarias en los dos grupos principales de actores institucionales: los políticos y los administrativos.

Para los actores políticos, que se mueven en el contexto de la competencia electoral, las decisiones políticas están fuertemente condicionadas por la exigencia de adoptar medidas efectivas a corto plazo, que resulten populares y que no sean interpretadas por la opinión pública como muestras de debilidad o como un abandono de las responsabilidades estatales. De esta manera las decisiones políticas en el ámbito del control del delito y la inseguridad tienden inevitablemente a buscar la espectacularidad o el simple efectismo, y a evitar a cualquier precio que puedan ser acusadas, por la oposición política o los medios de comunicación, de alejarse del «sentido común» (Garland, 2005).

En cambio, para los actores administrativos, encargados de la gestión de las agencias del sistema de justicia penal, las exigencias propias de las relaciones públicas y del contexto político son también importantes y actúan como constreñimientos externos de sus decisiones, aunque en la actividad cotidiana no son las consideraciones fundamentales que gobiernan la toma de decisiones por parte de los administradores. A pesar de que tienen que obedecer las leyes y las directivas producidas por los políticos, estos últimos son vistos por los administradores como una fuerza externa y problemática, con otros intereses y agendas, más que como una parte integrante de la organización.

Así pues, en este contexto de presión creciente sobre el sistema de justicia penal, se configura una relación conflictiva entre los políticos –que acostumbran a considerar las propuestas de políticas públicas en función de su atractivo político y en relación con las posiciones de otras organizaciones– y los administradores –que están obligados a centrarse en los intereses propios de la entidad que dirigen–, la cual pone de manifiesto la existencia de dos discursos basados en diferentes visiones de la crisis del control del delito, así como en lógicas, intereses y estrategias difícilmente

conciliables, que convierten en muy compleja la elaboración de políticas públicas eficaces.

Esta tensión estructural entre políticos y administradores resulta especialmente visible, incluso con particular virulencia, cuando las situaciones de crisis, por una parte, ponen a las personas bajo una presión inmensa y provocan reacciones emocionales y, por otra, rebasan los diseños organizativos, incluso de las agencias que están llamadas a afrontar diferentes tipos de crisis, como puede ser el caso de la policía, los bomberos o el ejército (Boin, 2007). Aún más, tal vez, en un ámbito de la gobernabilidad tan lleno de conflictos como es el sistema de justicia penal, en el que deben tratarse cotidianamente casos que, en condiciones de alta visibilidad pública y tensión emotiva, ponen a prueba la capacidad estatal para mantener el orden.

2.3. La opinión pública y los medios de comunicación

Este nuevo escenario no sólo ha alterado el papel acordado a los actores institucionales (políticos y administrativos), y en particular a la policía, sino que también ha concedido un protagonismo, hasta hace pocos años inimaginable en el campo del control del delito, a un conjunto variado de nuevos actores. Esto sucede hasta el punto de que, como destaca Roché (2004), la eventual coordinación de estos diferentes niveles de administración y los nuevos actores constituye un aspecto crucial de la gobernanza de la seguridad ciudadana. El efecto combinado de la normalización de elevadas tasas de delito y las limitaciones reconocidas de la justicia penal estatal –que explica, como hemos visto, la crisis del control del delito por parte del Estado– impactó no sólo en las agencias de justicia penal, sino, por descontado, también y profundamente en la opinión pública.

No se trata sólo de la pérdida de confianza en el poder estatal para controlar efectivamente el delito, sino, más allá de un mal humor intenso pero pasajero, de la configuración de un nuevo «sentido común», sustentado especialmente en las clases medias, identificado emocionalmente con las víctimas del delito, beligerante contra los derechos del delincuente y profundamente crítico con las actuaciones de la justicia penal.

Pero no conviene olvidar que las actitudes de «sentido común» se caracterizan con demasiada frecuencia por una visión totalitaria que se ampara en una mezcla explosiva de suposiciones frívolas y dogmas ideológicos, y que confluyen en una demanda inflexible de justicia y castigo –que en realidad equivalen a venganza–, así como de protección a cualquier precio.

Planteado así, el problema de la inseguridad ciudadana es indudable que no tiene solución. Cae por su propio peso que la aplicación simultánea de todos y cada uno de estos principios absolutos resulta, simplemente, imposible. Esto puede comprenderse todavía mejor cuando estas exigencias inflexibles se contrastan con la limitación de los recursos puestos a disposición de la justicia penal, las exigencias jurídicas en materia de prueba, la capacidad de acción de la defensa y las posibilidades de acuerdos acerca de la sentencia. Por ello, no resulta fácil evitar que el público, con frecuencia, sea incapaz de entender las decisiones de la justicia penal y que, en muchos casos, simplemente se escandalice.

Pero al referirnos a la opinión pública, en la era de la información, debemos tener necesariamente en cuenta el complejo pero importante papel ejercido por los medios de comunicación de masas y, sobre todo, de la televisión –que en la segunda mitad del siglo XX se consolidan como una institución central de la modernidad– en la formación de este sentido común contemporáneo, relativo al control del delito y la justicia penal, contenido en la opinión pública.

La influencia de los medios de comunicación sobre el fenómeno de la inseguridad ciudadana es objeto de un debate que no presenta síntomas de estar cerca de llegar a una conclusión satisfactoria. Por una parte, no hay elementos que permitan sostener fundamentadamente la tesis que reduce la opinión pública, prácticamente, a una mera creación de los medios de comunicación. En el otro extremo, tampoco puede limitarse la participación de estos medios en la formación de las percepciones populares sobre el delito a una simple función de espejo de la realidad. Ni tanto ni tan poco. Probablemente, hay un poco de cada uno de estos atributos que tan rotundamente se asignan a los medios de comunicación, pero en la justa medida.

Ante todo, no puede olvidarse que los medios de comunicación de masas, en la sociedad mediática, se sitúan en un doble y complementario ámbito de poder: económico (forman parte, cada vez más, de grandes corporaciones comerciales –progresivamente transnacionales– que luchan ferozmente, en el mercado de la información y el entretenimiento, por obtener los máximos beneficios a través de la explotación de máximas audiencias) y político (necesitan al poder político tanto como resultan imprescindibles para el ejercicio de éste). Es decir, por si quedara alguna duda, los medios de comunicación no constituyen, exactamente, lo que parece anunciar la literalidad de su denominación: unos simples medios (desprovistos de interés propio) que se limitarán a informar sobre –como les gusta proclamar– «lo que ocurre» sin añadir ni omitir nada.

Ahora no corresponde considerar la legitimidad de los intereses propios (comerciales y políticos) que los medios de comunicación de masas, en particular los televisivos, puedan defender en cada caso; y aún corresponde menos recurrir a la siempre seductora «teoría de la conspiración» a fin de cerrar con una explicación simple el complejo papel ejercido por los medios en la formación del «sentido común» sobre el control del delito. Sin embargo, sí debe indicarse que, en el crecientemente competitivo mercado del infoentretenimiento, no se trata de atender necesidades materiales, sino psicológicas y, por tanto, el reto consiste en ofrecer productos mediáticos destinados tanto a satisfacer deseos como a canalizar temores. Si se trata de satisfacer deseos y temores, la materia prima del negocio de la comunicación, especialmente en su variedad audiovisual, no puede ser otra que una sucesión constante de novedades (impactantes, sorprendentes, emocionantes, desconcertantes y, aún más, aterradoras) a cualquier precio (Gil Calvo, 2006).

No es preciso insistir aquí en un hecho evidente: los medios de comunicación no producen ni las elevadas tasas de delito ni la erosión de la confianza en la capacidad estatal para controlar el delito. Pero tampoco sería necesario aclarar que no se limitan simplemente a informar de esto, en absoluto. Margaret Thatcher opinaba que «esto de la sociedad no existe» y, en cambio, a juicio de muchos sociólogos –en un «thatcherismo invertido»– no existe nada que no sea sociedad (Beck, 2008). El «sentido común» sobre el control del delito es, pese a unos y otros, una construcción psicosocial; es decir, un proceso a través del cual, un individuo, en interacción con muchos otros, se forma o bien se adhiere a una visión determinada sobre el funcionamiento del control del delito y la justicia penal. En la sociedad actual, el proceso de formación de este «sentido común» incluye, ya indispensablemente, a los medios de comunicación. Lagrange (Robert, 2003) lo formula en unos términos sugerentemente equilibrados: los medios de comunicación reflejan una preocupación que no han creado, unos puntos de cristalización sobre violencias emblemáticas, y su influencia acerca de la percepción de inseguridad ciudadana sólo se produce en caso de consonancia entre la vivencia del lector o espectador y el mensaje mediático.

A la revolución mediática que, sobre todo a partir de la década de 1960, cambió las relaciones sociales y las sensibilidades culturales –liderada en primer lugar por los periódicos de circulación masiva, después por la radio y finalmente por la televisión– hay que atribuirle también un doble impacto específico en la configuración del «sentido común» contemporáneo relativo al control del delito y la justicia penal. El éxito global de

los medios de comunicación de masas y la consiguiente perspectiva cosmopolita hicieron estallar los límites que mantenían fragmentados y relativamente estancos a los mercados locales de la información –centrados en realidades étnicas, sociales y culturales particulares– y, con esto, «acercó» en todas partes riesgos y problemas específicos que antes quedaban suficientemente aislados como para no poder alimentar una inseguridad difusa a escala global. Por tanto, en la escenificación territorialmente indiscriminada del delito a escala global –a través de los medios de comunicación de masas–, todos podemos sentirnos expuestos ya no solamente a riesgos reales que se corresponden con la realidad delictiva local, sino también a riesgos percibidos que se alimentan de la narración indiferenciada, a través de los medios globales de comunicación, de problemas que afectan a grupos sociales y territoriales muy distintos y alejados entre sí.

Sin embargo, esta homogeneización del espacio de la comunicación no sólo facilita la propagación global –más allá de la experiencia local y directa compartida– de una inseguridad difusa (la percepción de que todos podemos resultar víctimas de cualquier delito), desterritorializada (la percepción de que todo puede suceder en cualquier parte) y, por tanto, inquietante (la percepción de que incluso los delitos más aberrantes constituyen un problema de todos). Asimismo, la televisión se convierte en el escaparate que muestra a todo el mundo los nuevos estilos de vida y los correspondientes patrones de consumo que a la hora de la verdad, en las posibilidades reales de acceso, quedan limitados exclusivamente a un sector social restringido, con el correspondiente efecto perturbador para amplios sectores de población que se ven, de este modo, atrapados en el cruel despropósito que el biólogo Jean Rostand (1986) atribuía a un falso liberalismo: «Dejar todas las puertas abiertas, pero prohibir ferozmente que se entre».

3. Conclusión

La inseguridad ciudadana no es, como todavía sostienen algunos, una neurosis colectiva. Tampoco se corresponde necesariamente, sin embargo, con un aumento constante y en todas partes de todos los hechos delictivos. Ni tanto ni tan poco.

Hay un hecho crucial que ha marcado a fuego las inseguridades de la sociedad contemporánea: la explosión, en los últimos treinta años, de la mal llamada pequeña delincuencia; es decir, los hurtos y robos, así como las agresiones personales. Esta realidad, que no parece fácil de eludir, explica en buena parte que el miedo al delito se haya situado entre las principales preocupaciones de los ciudadanos y, aún más, que se mantenga tan tenazmente.

Resulta mucho más sorprendente la resistencia persistente de las autoridades y las policías a aceptar este hecho evidente: la delincuencia contra los bienes y las personas ha aumentado al mismo ritmo, prácticamente, que se desplegaba la sociedad de consumo masivo y, en particular, de bienes personales de gran valor económico y simbólico (por ejemplo, reproductores multimedia, teléfonos móviles, ordenadores portátiles, accesorios para el automóvil, etc.); es decir, exponencialmente.

En el otro extremo, la próspera industria privada de la seguridad no deja de recurrir a un marketing tan alarmista como eficaz: ¡sálvese quien pueda! (es decir, quien disponga de los recursos necesarios para pagarse una protección individualizada). Entre ambos hechos, los medios de comunicación no han tardado en descubrir el carácter dramático y espectacular de la delincuencia, la cual, es evidente, ha adquirido un protagonismo creciente en la industria global del infoentretenimiento.

Llegados a este punto resulta prácticamente ineludible incurrir en una obviedad: ¿en qué quedaría la oferta (tanto de la industria privada de la seguridad como de los medios de comunicación) sin la existencia de una demanda (no sólo latente, sino muy activa) de seguridad, si no a casi cualquier precio (tanto en términos económicos como de pérdida de libertad)? Quien no lo vea, podría preguntarse, por ejemplo, qué otra indignidad estamos todavía dispuestos a aceptar en el momento de pasar los controles de acceso a los aviones.

Tal vez resulte más ecuánime adoptar una visión tan integral como sea posible del fenómeno de la inseguridad ciudadana que rehuya la tentación maniquea y simplificadora, de la que nadie puede quedar exento. Plantearnos algunas cuestiones pertinentes tal vez pueda ayudarnos a ello.

¿Qué fue primero, el huevo (la demanda de seguridad) o la gallina (la oferta de seguridad)? Sabemos que una de ellas no sería nada sin la otra y que, por tanto, comprendiendo una no sólo se entiende la otra, sino que –lo que aún resulta más importante– se ve el conjunto en su funcionamiento completo.

Pero también, ¿qué dimensión resulta más relevante en el fenómeno de la inseguridad ciudadana: la objetiva (la delincuencia) o bien la subjetiva (el miedo a la delincuencia)? Sin unos niveles elevados de delincuencia difícilmente podrían conseguirse unos niveles igualmente tan altos de miedo a la delincuencia. Ciertamente, pero las encuestas de victimización también nos indican que una vez configurado el miedo genérico a la delincuencia (que no el específico a ser víctima de una agresión evidente e inmediata), éste ya no evoluciona en paralelo a la realidad

delictiva. Es decir, que puede y así ocurre en realidad, reducirse la delincuencia en un momento y en un lugar determinados y no por eso producirse la correspondiente y automática disminución del miedo asociado a la delincuencia. Y viceversa, claro está.

Todo esto nos podría llevar a plantearnos, todavía, una tercera cuestión: La inseguridad ciudadana ¿está formada exclusivamente por el miedo a la delincuencia o bien cataliza otros miedos que quizá no hallan un pretexto tan directo que les permita expresarse? Las incertidumbres y las inseguridades globales propias de nuestra era son, no es necesario insistir en ello, descomunales (el cambio climático, sin ir más lejos), pero difusas (parece que, de momento, afecta a otros o bien todavía no se manifiesta en sus efectos extremos) y en muchos casos percibidas localmente como remotas en el tiempo y/o en el espacio (¡esto no ocurre aquí!). Muy al contrario, el ladrón o el agresor son figuras perfectamente identificables, individualizables, perseguibles, que pueden someterse a juicio y, en último caso, que pueden ser castigadas. En correspondencia, un robo o una agresión es un hecho concreto, tangible, visualizable, registrable, que permite ser contabilizado y tratado estadísticamente. ¿Qué diferencia con este montón de riesgos difusos, de los que sólo podemos tener indicios discutibles y que, a pesar de todo o precisamente por eso, se hallan en el origen no siempre consciente de la incertidumbre y la inseguridad contemporáneas! El miedo a la delincuencia parece inventado para facilitar la imprescindible cristalización en un objeto concreto, cercano y visible de este montón de incertidumbres e inseguridades que amenazan tan gravemente la cohesión social.

En la sociedad del riesgo, la demanda de seguridad ciudadana se configura más bien basándose en la percepción de inseguridad existente en la opinión pública que en la realidad delictiva. Así se explica que los gobiernos, en términos generales, reaccionen esporádicamente a los brotes de miedo a la delincuencia, pero que no respondan razonada y razonablemente a la evolución de la delincuencia. He aquí, pues, la aparente paradoja: por una parte, se promueven reformas institucionales y políticas públicas destinadas, de una manera u otra, a superar los límites evidenciados de la justicia penal y a corresponsabilizar a la comunidad en el control preventivo del delito (estrategia comunitaria) y, por otra, los funcionarios elegidos –ante las dificultades de adaptar las políticas públicas a la incómoda realidad– reaccionan con frecuencia de manera politizada, ya sea para negar la evidencia y reafirmar el mito estatal del control exclusivo del delito o bien para abonarse a unas recetas de ley y orden de resultados electorales tentadores, pero de efectos sociales impredecibles (populismo punitivo).

Este hecho explicaría la coincidencia entre la opinión pública, los medios de comunicación y las autoridades gubernamentales en la poca estima manifestada por el análisis de las causas que nos informarían sobre el origen de las diversas manifestaciones delictivas y, consiguientemente, también por la escasa atención a la necesidad de disponer de indicadores bastante más fiables que los actuales. Todo junto nos aboca, ineludiblemente, a persistir en políticas públicas de seguridad ciudadana basadas más en las variaciones, con frecuencia incomprensibles, de la opinión pública que en un conocimiento fiable y actualizado de la evolución de la delincuencia. A pesar de saber suficientemente bien sus limitaciones e, incluso, los costos y las contraindicaciones, nos obstinamos en esperar a reaccionar en lugar de anticiparnos preventivamente a través de conductas prudentes que, eventualmente, nos permitan minimizar los riesgos de victimización delictiva.

Persistir en esta conducta errática, marcada más por las variaciones en la inseguridad manifestada por la opinión pública que en la realidad delictiva, dibuja un horizonte nada esperanzador para la imprescindible seguridad colectiva y, muy al contrario, abre nuevos interrogantes que cuestionan el carácter de bien público que habíamos convenido en otorgar a la seguridad. ¿No debe de estar transformándose la seguridad en un bien que se compra, en lugar de ser un servicio que se espera de las administraciones públicas?, se pregunta Ulrich Beck. En todo caso, las aparentemente consistentes fronteras entre seguridad pública y privada sí parecen desvanecerse precipitadamente.

1 Una versión muy ampliada de este artículo puede encontrarse en CURBET, J. (2010). *El rey desnudo: La gobernabilidad de la seguridad ciudadana*.

LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

Francesc Guillén Lasiera

1. El sistema de seguridad ciudadana (la necesidad de que las decisiones políticas articulen un sistema con ramificaciones interdisciplinarias)

La seguridad ciudadana había sido considerada un ámbito reservado a la policía, que debía garantizarla. También se atribuía al sistema de justicia penal alguna función en este asunto: la condena de los delincuentes y la disuasión de los que todavía no lo eran. Así, el código penal, la

justicia y la policía tenían que garantizar la seguridad ciudadana desde lugares distintos. Bien, de hecho, el concepto no ha sido idéntico históricamente, ya que en otras épocas más que de la seguridad de los ciudadanos hablábamos del mantenimiento del *statu quo* sociopolítico o de orden público, pero ahora no entraremos en estas polémicas que han sido suficientemente tratadas y estudiadas¹.

Hace ya algunos decenios, las primeras investigaciones sobre seguridad que tenían un mínimo rigor expusieron que ésta comprendía algo más que la delincuencia, ya que la percepción de seguridad/inseguridad de los ciudadanos no se correlacionaba siempre con los índices de delincuencia (las primeras encuestas de victimización lo mostraron con claridad²). Por otra parte, otras investigaciones igualmente fiables han planteado que hay factores sociales, ambientales y también individuales que favorecen o dificultan la comisión de actividades delictivas³. Tanto en un caso (percepción de seguridad/inseguridad) como en el otro (elementos que influyen en la delincuencia) parecía evidente que la policía y el sistema de justicia criminal no eran actores suficientes para afrontar con garantías de éxito el reto de la seguridad ciudadana. La segunda mitad del siglo XX proporcionó ejemplos paradigmáticos de esta insuficiencia, ya que mientras que el número de efectivos policiales y de la administración de justicia aumentaba, la delincuencia también lo hacía (de manera paradigmática en los años ochenta)⁴. Incluso últimamente estamos comprobando en nuestro entorno que un incremento del número de internos en las prisiones no comporta una reducción de las estadísticas delictivas⁵.

Esta sensación de fracaso se acentuó por la aparición de zonas, de barrios, en los que los operadores públicos de seguridad habían perdido el control de la situación. Son zonas en las que ni siquiera la policía está en condiciones de entrar con unas garantías mínimas de seguridad. Con frecuencia son áreas, espacios, donde se concentran personas y grupos en una situación económica y social muy desfavorecida, muchas veces provenientes de la emigración extranjera, que varía en función del país. En Francia estaremos hablando de población proveniente del Magreb, mientras que en Alemania será población turca y en Estados Unidos, población de origen hispano. Se trata de zonas que han sufrido un proceso de marginalización que puede originar incluso la aparición de problemas serios de orden público, como ocurrió en Francia en 2005. Pero éste no es el único contexto en el que hallamos espirales de conflictividad que generan áreas en las que el Estado no tiene cabida. Las crisis políticas e institucionales, acompañadas de políticas populistas, también tienen consecuencias

trágicas en esta dirección. En estos momentos hay países –como, por ejemplo, Venezuela– que han entrado en una espiral negativa en la cual los secuestros exprés y los asesinatos están a la orden del día, con cifras que superan el centenar de personas muertas cada semana debido a este tipo de delincuencia. La policía no sólo no puede hacer frente a este tipo de problema, sino que es víctima de él en muchos casos, sobre todo porque algunos de sus miembros se ven presionados e influidos por las redes delictivas (eso cuando no forman parte de ellas directamente). El poder público, en todo caso, está perdiendo la batalla en estos espacios.

El final del siglo XX coincidió con la consolidación de una tendencia de cambio en nuestras sociedades. La creciente internacionalización de las grandes problemáticas y de las hipotéticas soluciones, la creciente movilidad de la población, los riesgos de la posindustrialización, la reaparición de la violencia política organizada con un carácter cada vez más global, la constatación del carácter periódico de las crisis económicas, la persistencia del cambio climático, que causa grandes desastres (inundaciones, seísmos submarinos, etc.), ampliaron muchísimo el ámbito de la seguridad originando la aparición del concepto *sociedad del riesgo*⁶. Este concepto está absolutamente alejado de la delincuencia y parte de la base de que nuestras sociedades (y sus ciudadanos) están sujetos a un gran número de riesgos para sus personas y patrimonios, y la función de los poderes públicos es la gestión de este riesgo a fin de mantenerlo entre límites asumibles por la población. Las actuales encuestas de victimización o de seguridad han mostrado que cuando se pregunta a los ciudadanos qué les genera inquietud responden que la crisis económica, la inmigración y el terrorismo internacional.

Estos factores provocaron un cambio radical del concepto de *seguridad ciudadana*, ya que la delincuencia no puede centrar el discurso de la seguridad, a pesar de que forma parte de ella. La seguridad ciudadana pasa a ser un concepto más amplio y complejo, incluye varios ámbitos que, como veremos más adelante, se refieren a la calidad de vida, la convivencia, la ordenación de los espacios, la existencia de buenos mecanismos de resolución de conflictos y, además, unos buenos servicios de policía y de justicia.

El concepto resultante puede resultarnos extremadamente amplio, como lo es el de seguridad humana, utilizado fundamentalmente en el marco de Naciones Unidas, y será necesario delimitarlo. En todo caso, deberemos tener en cuenta otros factores y otros actores a fin de diseñar políticas que respondan a los principales retos de la

seguridad, diferentes de la policía y el sistema penal, aunque éstos continúen siendo actores relevantes.

La mayoría de los Estados han intentado en algún momento, y con intensidades y modalidades distintas, articular respuestas o planes con cierta transversalidad para afrontar los problemas de seguridad. Se ha empezado a tomar conciencia de que sin tener en cuenta los diferentes ámbitos que hemos mencionado es francamente difícil hacer frente a los grandes retos actuales de la seguridad.

De todas formas, la conveniencia o no de articular sistemas integrados o complejos de tratamiento de la seguridad no es una verdad absoluta, sino que depende de las ideologías, de los valores que fundamentan las políticas de seguridad. Básicamente, hallaremos dos grandes bloques ideológicos que podemos simplificar de la siguiente manera:

- a) Los que piensan que los ciudadanos son perfectamente libres para decidir entre obrar correctamente e infringir las normas (lo cual crea, en consecuencia, inseguridad). Quienes deciden no seguir las reglas del juego tienen que ser castigados, y este castigo restablece la seguridad al intimidar a posibles futuros infractores. Cualquier otra respuesta de los poderes públicos sería perniciosa, ya que estaría promoviendo o estimulando la infracción, la inseguridad.
- b) Quienes piensan que la inseguridad, las infracciones, los delitos, aunque su ejecución final son resultado de decisiones individuales, se producen en el marco de contextos espaciales, sociales, económicos e incluso políticos, determinantes. Desde este punto de vista, la seguridad debería combatirse intentando modificar los contextos, las circunstancias que los facilitan.

El primer modelo implica una apuesta por el aparato policial y penitenciario, y el segundo, sin negar la necesidad de la existencia de estos aparatos, es partidario de invertir más en las estructuras y los servicios que favorecen la prevención situacional que comportan inseguridad y facilitan la delincuencia. De hecho, algunos autores muestran que existe una relación inversamente proporcional entre los presupuestos públicos altos en materia de gasto social y el número de detenciones llevadas a cabo por la policía. En los países con un alto nivel de gasto social el número de detenciones efectuadas por la policía es inferior al de los países con un estado social más débil⁷. Hay grupos que, a pesar de manifestar la bondad del segundo modelo, argumentan que es económicamente inviable, ya que significa incrementar de manera indefinida el gasto público. Es un argumento también discutible, sobre todo teniendo en cuenta el gran gasto

que muchos estados occidentales han llevado a cabo en sus sistemas policiales y penales en los últimos años con unos resultados, como mínimo, cuestionables⁸.

Obviamente, como concretaremos más adelante, estos dos grandes modelos teóricos no los hallaremos normalmente en estado puro, sino que la realidad nos muestra modelos con diferentes intensidades de elementos de ambos.

2. Los actores institucionales (el papel de los gobiernos supraestatales, estatales, locales y regionales en la producción de seguridad ciudadana)

Tradicionalmente, el actor fundamental en materia de seguridad ciudadana era el Estado. Como el concepto de seguridad ciudadana estaba muy relacionado con la soberanía, el poder coercitivo del Estado, eran impensables actores diferentes del Estado en este ámbito. Este escenario se ha visto alterado, en nuestro contexto geopolítico, por dos factores complementarios:

- a) La creación de las Comunidades Europeas en el año 1957, con las correspondientes ampliaciones tanto de miembros como de ámbitos de competencias, ha ido poniendo sobre la mesa que un espacio, económico en un primer momento y ahora ya social y político común, con libre circulación de personas y mercancías, requiere algunos elementos comunes de seguridad.
- b) La ampliación de las dimensiones de la delincuencia transnacional organizada ha comportado que los enfoques y las respuestas individuales de cada Estado resultarían absolutamente insuficientes e ineficaces.

Si ya desde principios del siglo pasado hallamos algunos intentos (tímidos en un primer momento) de internacionalización de la seguridad (con las primeras tentativas de cooperación policial internacional que, bastantes años después, darían lugar a la creación de Interpol)⁹, posteriormente, de manera gradual, empiezan a firmarse tratados internacionales de cooperación, y en las Comunidades Europeas ya se considera durante los años setenta la necesidad de llevar a cabo acciones comunes en algunas materias (Grupo de Trevi)¹⁰. El acontecimiento que provoca un cambio radical y acelera este proceso es, sin ninguna duda, el atentado contra las Torres Gemelas en septiembre de 2001, seguido de los atentados de Madrid y Londres pocos años después. Estos hechos pondrán sobre la mesa la necesidad de diseñar instrumentos normativos e incluso operativos, sobre todo en el ámbito de la Unión Europea. En un período inferior a diez años se han producido cambios que eran impensables. Así, por

ejemplo, se han aprobado decisiones marco y directivas que homogeneizan la legislación estatal contra el terrorismo¹¹ y el crimen organizado¹², que establecen la orden de detención europea¹³; se han establecido mecanismos que implican el reconocimiento de decisiones judiciales de un Estado miembro en el territorio de otros Estados miembros, se han ampliado las competencias de Europa¹⁴, que ha pasado a ser un órgano de la Unión (en lugar de un instrumento de colaboración intergubernamental)¹⁵; se ha creado la Escuela Europea de Policía, etc. El Tratado de Lisboa, ratificado recientemente por los Estados miembros, ya pone en común muchos aspectos del ámbito de la seguridad que no requieren la voluntad unánime de los Estados miembros para aprobar medidas o normas. Un elemento significativo para escenificar hasta qué punto existe en Europa un actor supranacional lo hallamos en el hecho de que todos los Estados miembros (de que son, teóricamente, los «únicos» responsables de la seguridad) diseñan sus políticas internas de seguridad explícitamente a partir de los grandes programas de seguridad europeos, el Programa de La Haya (2004) y actualmente el Programa de Estocolmo (2009)¹⁶. De hecho, los acuerdos de Tampere de 1999 ya habían marcado las agendas estatales, sobre todo en materia de inmigración (asunto relacionado con la seguridad de manera recurrente en toda la Unión Europea). Toda la actividad europea en este ámbito destaca siempre la necesidad de mantener una aproximación transversal e integrada de la seguridad así como de respetar los derechos de los ciudadanos¹⁷.

En segundo lugar, los Estados tienen un papel destacado en el ámbito de la seguridad. Aunque algún Estado europeo (Alemania) ha atribuido la competencia de seguridad al nivel infraestatal (los *Länder*) y otros parten de un modelo de policía muy descentralizado (el Reino Unido), en todos ellos el que podríamos denominar Estado central tiene fuertes competencias para configurar aspectos importantes de la seguridad. Normalmente puede establecer las normas básicas que reglamentan la policía, las normas reguladoras de los derechos y las posibilidades de limitarlos, ejercen la dirección de los cuerpos de policía (en la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea el Estado tiene uno o más servicios de policía, incluso en Alemania el *Bund* tiene la Oficina Federal de Investigación Criminal [BKA] y la policía federal –*Bundespolizei*–, con competencias restringidas, en el último caso, a transportes y fronteras)¹⁸ e importantes funciones de coordinación sobre todo el sistema de seguridad estatal (siempre en casos de terrorismo y con frecuencia en materia de criminalidad organizada). Además, los Estados contribuyen a la elaboración de la agenda internacional y son los principales responsables de su aplicación interna.

Este histórico monopolio de la seguridad del Estado, sin embargo, se ha visto seriamente afectado por dos motivos:

- a) La mayoría de nuestros Estados tienen administraciones de distintos niveles territoriales. Incluso los Estados que no son federales o están descentralizados, tienen algún grado de descentralización en la administración (Francia, Portugal). En algunos casos existen niveles territoriales infraestatales (regiones, Estados federados o comunidades autónomas) que tienen competencias e incluso actores directos (policía) en el ámbito de la seguridad. Incluso cuando los niveles territoriales infraestatales no tienen competencias directas en materia de seguridad o policía, o la tienen muy limitada (Francia, Portugal e Italia), todos tienen alguna influencia en ámbitos que son imprescindibles para una buena ordenación de la seguridad. Todos tienen alguna competencia sobre urbanismo, educación, vivienda, servicios sociales, sanidad, mantenimiento de los espacios públicos, ámbitos que tienen una influencia nada despreciable en la seguridad, al menos en una aproximación sistémica.
- b) A pesar de la tan reiterada globalización de la seguridad, la creciente presencia de la criminalidad organizada y las indudables amenazas internacionales, los hechos que afectan a la seguridad se producen en lugares concretos, en territorios, en calles, en barrios determinados. Además, las incidencias de seguridad no son idénticas y homogéneas en todo el territorio estatal. En una ciudad las demandas de la ciudadanía en un barrio pueden ser completamente diferentes de las de los vecinos de otro barrio. En definitiva, en el ámbito local, la proximidad continúa siendo necesaria.

Por todo ello, aunque la concepción tradicional que ubicaba la seguridad en el nivel estatal todavía está muy viva, los Estados no tienen otro remedio que dar alguna relevancia a las administraciones infraestatales (regionales y locales). Están obligados a contar de algún modo con las otras administraciones al diseñar o, al menos, aplicar las estrategias de seguridad. Un claro ejemplo lo tenemos en España con el establecimiento en la normativa estatal de las juntas locales de seguridad, que reúnen a todos los operadores policiales presentes en este nivel y que están copresididas por el alcalde. En los Países Bajos y Bélgica, donde han seguido durante las últimas décadas procesos de unificación de sus servicios de policía, han mantenido divisiones o zonas locales en las que los representantes municipales de la población tienen un poder de influencia y de decisión muy alto.

Es decir, los actores regionales y locales son, con distintas intensidades, actores indispensables para las políticas de seguridad ciudadana. Eso no significa que el Estado no tenga la obligación de

garantizar ciertos mínimos homogéneos en todo su territorio, así como alguna eficacia, ni que los servicios que todavía están en poder del Estado no tengan ningún tipo de protagonismo. Lo que la realidad nos impone es un hecho fundamental: la seguridad es una realidad sobre todo urbana y que se define en un espacio concreto. En consecuencia, sin perjuicio de políticas o instrumentos de coordinación, las respuestas concretas deberán articularse, para que puedan ser eficaces, con la participación de todo aquel que sea necesario, sí, pero con influencia del ámbito local.

En países con una tradición centralista muy destacada en el ámbito de la seguridad, como Francia e Italia, donde el Estado había intentado suprimir o ningunear a las policías locales, las dificultades de los cuerpos policiales para responder a los problemas de seguridad en un nivel muy concreto, muy reducido, han provocado que, de una forma más o menos tímida, caótica o desorganizada, se hayan vuelto a crear algunos cuerpos de policía local y se haya incrementado el número y la actividad de los preexistentes¹⁹.

Finalmente, no deberíamos olvidar que, aunque la seguridad pública tiene que ser dirigida, coordinada y controlada por los poderes públicos, los actores no públicos (privados) también tienen en ella un papel relevante. De entrada, porque las dinámicas propias de nuestras sociedades (gran movilidad, ocupación muy irregular del territorio, muchas actividades que generan riesgo, etc.) comportan que los poderes públicos no puedan proteger a los ciudadanos en todo momento y espacio, de modo que es necesario que la ciudadanía, siguiendo las pautas y las normas de los poderes públicos, asuma sus responsabilidades evitando riesgos y adoptando medidas que faciliten su seguridad. Además, hay actividades que generan riesgos de gran nivel o muy concentrados, que, como proporcionan cuantiosos beneficios económicos a actores privados, éstos deben asumir la garantía de la seguridad en estos espacios, ya que son los causantes de los riesgos (tenemos ejemplos claros de ello en las empresas químicas, las grandes superficies comerciales y los grandes acontecimientos deportivos o musicales). Estos actores privados tendrán que moverse en el marco del nivel local, sin descartar que puedan desempeñar algún papel en el ámbito regional y estatal en supuestos concretos y específicos cuando las circunstancias o la dimensión territorial del asunto lo requiera.

3. Las políticas públicas de seguridad ciudadana (del populismo punitivo –tolerancia cero– a la estrategia comunitaria –policía de proximidad)

Las políticas públicas de seguridad ciudadana responden, como hemos

visto, a una determinada concepción de la vida en sociedad, de lo que es bueno y lo que es malo, de la definición de la misión y los objetivos que los poderes públicos tienen que perseguir. La combinación de varios valores, de distintas perspectivas, puede dar lugar a políticas públicas muy diferentes. Entre estas opciones encontramos dos grandes modelos que teóricamente se hallan en los dos extremos del hipotético abanico de las políticas de seguridad posibles: el populismo punitivo (tolerancia cero) y la estrategia comunitaria.

El populismo punitivo ha tenido en los últimos años un protagonismo muy relevante a partir de la divulgadísima experiencia de las políticas de *zero tolerance* iniciadas en la ciudad de Nueva York por el jefe de la policía Will Bratton, con el apoyo político del entonces alcalde de la ciudad, Rudolph Giuliani, durante los años 1994-1996. Después de un largo período en el que se había impuesto la idea de que la intervención policial y la sanción penal no servían para resolver los problemas de seguridad –porque ésta no dependía únicamente del delito y, además, éste tenía causas terriblemente complejas–, en 1982 la aparición de un artículo muy simple y no excesivamente elaborado favoreció un cambio significativo de esta tendencia. Aquel año Wilson y Kelling publicaron su famoso artículo en el que expusieron su teoría de las ventanas rotas²⁰. Según los planteamientos de estos autores, el desorden, tanto físico (una ventana rota que nadie repara) como social (conductas incívicas), causa cierta aprensión en los buenos ciudadanos, que terminan abandonando los espacios públicos porque se sienten inseguros en ellos, lo cual favorece que la delincuencia y los delincuentes se instalen en esos espacios, de modo que se entra en un proceso irreparable de degradación que lleva indefectiblemente a la gran delincuencia²¹. Los autores sostenían que la solución al problema se centraba en una actuación muy estricta de la policía, a fin de restablecer los controles sociales desaparecidos en los años previos, lo cual impediría cualquier tipo de desorden, infracción y delito. Para el buen funcionamiento de esta política era precisa cierta «comprensión» con la actuación de la policía y evitar la judicialización de todas las actividades policiales²². Doce años después, Will Bratton puso en práctica esta idea en la policía de Nueva York con la mencionada y mundialmente conocida política *zero tolerance*. Esta política se centraba en el ataque de cualquier infracción en la calle por pequeña que fuera (consumir bebidas alcohólicas, orinar, saltarse los torniquetes de entrada al metro, hacer pintadas en las paredes, consumir marihuana²³), sancionando y, si procedía, deteniendo a los autores en las zonas clasificadas previamente como «desordenadas». Con esta estrategia política se pretendía arrestar a muchos delincuentes, ya que al identificar a los autores de pequeñas infracciones para

sancionarlos o detenerlos, se descubría que eran autores de otros delitos por los que todavía no habían sido sancionados. Además, la actuación policial intensiva intimidaría a los futuros hipotéticos infractores, que serían disuadidos de la realización de las conductas constitutivas de infracciones al comprobar que las posibilidades de ser sancionados eran muy altas.

Esta política coincidió con un descenso generalizado de la delincuencia en la ciudad de Nueva York (que había empezado tres años antes de la llegada de Bratton y Giuliani)²⁴. Inmediatamente, tanto el jefe de policía como el alcalde explicaron al mundo que la relación entre la política de *zero tolerance* y el descenso de la criminalidad era de causa efecto. Es decir, la seguridad había vuelto a la ciudad de Nueva York gracias a las políticas punitivas llevadas a cabo por la administración municipal. A continuación empezó una corriente de admiración y de imitación en todo el mundo occidental, con independencia del color político de los gobiernos. Así, uno de los jefes de gobierno que se mostró partidario de esa política con más entusiasmo fue el laborista Tony Blair, aunque con algunos matices más «socializantes». Una de las primeras leyes emblemáticas de su primera legislatura fue la *Crime and Disorder Act* de 1998, que establecía mecanismos legales para responder adecuadamente a los desórdenes por parte de la policía y las autoridades locales. Posteriormente, los sucesivos gobiernos laboristas seguirían en la misma dirección con, entre otras, la *Antisocial Behaviour Act* de 2003.

En Francia, los gobiernos conservadores que sucedieron al de Lionel Jospin fueron los que más siguieron la tolerancia cero. En general, en Europa continental, la ola de tolerancia cero no significó un seguimiento mimético de la experiencia norteamericana, ya que el vínculo más o menos directo que Bratton establecía entre el desorden y la delincuencia no fue adoptado con la misma intensidad. Las principales consecuencias en Europa han sido dos:

- a) Recuperación de la idea de que la existencia de una amenaza punitiva sería y creible intimidada a los delincuentes y, por tanto, contribuye a la prevención del delito. Como ejemplo más ilustrativo tenemos las reformas constantes que incrementan las conductas incriminadas y la punición en los códigos penales francés, italiano o español (desde la elaboración del nuevo código penal español de 1995 contabilizamos más de 20 reformas en esta dirección). De hecho, en estos momentos, en España se ha aprobado una gran reforma que modifica delitos que ya habían sido reformados en los últimos años, entre ellos los hurtos.
- b) Cierta preocupación por combatir las conductas incívicas de modo más severo, asumiendo que el incivismo

causa inseguridad. La consecuencia más diáfana de esta tendencia ha sido la elaboración de múltiples normas municipales que tipifican muchas conductas incívicas como infracciones para facilitar así su denuncia y sanción por parte de las autoridades y sus agentes. Algunos autores han discutido su constitucionalidad por varios motivos, entre los cuales tiene una posición preeminente la estigmatización de determinados colectivos y de algunas formas de vida²⁵.

Casi quince años después de la experiencia de Nueva York nadie ha podido constatar de modo empírico los efectos positivos de esta política, ya que en la mayoría de las grandes ciudades norteamericanas se experimentaron descensos notables de la delincuencia en el mismo período, tuvieran o no políticas de *zero tolerance*²⁶. Precisamente, la investigación posterior ha puesto en evidencia la dificultad de establecer una relación causal entre desorden y delincuencia. Lo que nadie pone en duda es que el desorden, con frecuencia, puede comportar una percepción de inseguridad en algunos grupos.

En el otro extremo del abanico encontramos las políticas o estrategias comunitarias, que normalmente se acostumbran a calificar de policía comunitaria, de proximidad o de barrio, en referencia al instrumento prioritario que interviene en el proceso, la policía. Estas políticas ponen a la comunidad en el centro de la seguridad. Son los ciudadanos, los vecinos de los barrios que constituyen las ciudades quienes tienen que estar en el centro de la seguridad. Este planteamiento significa que la ciudadanía es el origen (establece las prioridades) y la finalidad de la seguridad ciudadana (recibe el servicio de ésta)²⁷. La finalidad de los servicios públicos es satisfacer las necesidades de los ciudadanos y resolver los problemas que existen tras ellos, con la policía con un papel catalizador de estas políticas²⁸.

Esta conexión intensa entre las autoridades y los servicios de seguridad y la población tiene, sin embargo, algunos límites:

- a) Los servicios de seguridad y el resto de servicios públicos no pueden satisfacer necesidades que implican infracciones manifiestas de la legalidad y de los derechos fundamentales reconocidos en los textos constitucionales. Así, si, por ejemplo, los vecinos de un determinado barrio o país piden que cierto colectivo, etnia o nacionalidad sea expulsado de los espacios públicos, estaremos ante una petición que tendrá que ser gestionada de algún modo, pero sin acceder a la demanda específica en estos términos.
- b) La policía, que es el servicio de seguridad por excelencia, no puede

resolver por sí misma los problemas, los conflictos, las deficiencias que observa en la vida pública y que influyen en la percepción de inseguridad de la gente. Si, por ejemplo, hay déficit de servicios que favorecen que determinados grupos de jóvenes sean conflictivos, la policía puede advertir este problema, pero no puede resolverlo. Si hay problemas de convivencia por razones culturales entre vecinos de los mismos edificios o barrios, la policía puede llevar a cabo algunas intervenciones, pero difícilmente podrá resolverlo por sí misma.

En resumen, los poderes públicos –en este caso la policía, que, no nos engañemos, es el gran actor ejecutivo de las políticas de seguridad– tendrán que llevar a cabo la gobernanza de la seguridad en el sentido de que deberán «gobernar» (gestionar) los distintos actores y redes que, de un modo u otro, son los que influyen en la seguridad a fin de obtener un resultado positivo para la seguridad de los ciudadanos. Como puede verse, la filosofía comunitaria difiere notablemente de la punitiva, ya que la sanción y la pena son meros instrumentos y no el punto de referencia del sistema, como sucede en el caso de la *zero tolerance*.

No obstante, en la práctica podemos hallar concomitancias; es decir, políticas de *zero tolerance* que intentan arraigar en la comunidad (o en una parte de ésta) y políticas comunitaristas que pueden, en situaciones concretas específicas, recurrir a prácticas de *zero tolerance* para reorientar una situación. En este último caso, sin embargo, las prácticas punitivas específicas responden a estrategias y objetivos más amplios y son meramente coyunturales²⁹.

En el momento de hablar de cómo la policía tiene que gestionar las estrategias comunitaristas, siempre aparece un debate de tipo organizativo que es más relevante de lo que se cree. La discusión se centra en si una estrategia de policía comunitaria debe tener un reflejo en la estructura orgánica del servicio de policía y, en caso de que lo tenga, si basta con ello para afirmar que estamos ante un modelo comunitario. Es decir, ¿es preciso que en el catálogo de puestos de trabajo del cuerpo aparezcan plazas catalogadas de «policía comunitaria» o no? Los partidarios de esta solución argumentan que, sobre todo en las estructuras muy burocratizadas o muy sindicalizadas, si no existieran estas plazas, los efectivos policiales se dedicarían o no a tareas de policía comunitaria, dependiendo del mando o la autoridad política de turno. La única forma de mantener el modelo sería la existencia de efectivos destinados a plazas que de acuerdo con su catalogación legal tendrían que llevar a cabo, necesariamente, las tareas de proximidad o comunitarias. La cuestión

de fondo, sin embargo, es que los cuerpos muy burocratizados se adaptan con grandes dificultades a las estrategias comunitarias.

En contra de la consideración de esta solución como adecuada, es preciso esgrimir con fuerza el argumento según el cual estamos hablando de políticas, de estrategias comunitarias, que difícilmente pueden limitarse a una unidad concreta o a unos puestos de trabajo concretos. Es decir, toda la administración de seguridad, todo el servicio de policía, tendría que imbuirse de los principios de la filosofía comunitarista, sin perjuicio de que unos se dedicaran con más frecuencia a mantener relaciones estables y fluidas con los vecinos y otros a la investigación de delitos o al orden público. Todos deberían tener presentes las prioridades de la población y organizar el servicio dirigido a los ciudadanos. Si para garantizar este tipo de políticas, la existencia de puestos de trabajo catalogados como tales ayuda o no es, una vez aceptados los grandes principios, una cuestión simplemente de estrategia.

Otro tema de discusión en estos momentos es cómo adaptar estos tipos de estrategias a la situación actual. Tradicionalmente, la policía comunitaria se había centrado en los patrulleros, los policías que patrullan en la calle, que a lo largo de su jornada encontraban a los vecinos en las plazas, en la puerta de la escuela, en las terrazas, en los bares, etc. A través de estos contactos recibían información tanto de los problemas existentes como de las necesidades del barrio, que después derivaban a las unidades o los servicios correspondientes a fin de articular alguna respuesta para ellos. Además, en algunos países (de manera muy clara durante la transición política española) se constituyeron asociaciones de vecinos muy estructuradas, activas y representativas que facilitaban el diálogo con la comunidad.

Actualmente, los vecinos están poco en la calle, sobre todo en horario laboral (en muchas familias trabajan los dos cónyuges), y las asociaciones, en general, han perdido fuerza y representatividad. ¿Qué significa esto para las políticas comunitaristas? ¿Que se debe dejar la calle? Una respuesta afirmativa demasiado taxativa podría resultar exagerada, pero lo que está claro es que, si el ciudadano tiene que ser el origen y la finalidad de la política y de los servicios de seguridad, debe buscarse el modo de mantener contacto con él. Si las nuevas tecnologías han hecho aparecer muchos foros de carácter virtual será preciso tenerlos en cuenta, sobre todo si en ellos se encuentran ciudadanos con los que se puede establecer contacto³⁰. Lo importante en este modelo no es que la patrulla esté o no en la calle, sino el contacto, la comunicación con el ciudadano.

4. Las estrategias de prevención de la inseguridad ciudadana (prevención social, videovigilancia, la producción de espacio público orientada hacia objetivos sociales)

La prevención de la inseguridad ha sido siempre un asunto sobre el que existe un consenso ficticio. Todos están teóricamente de acuerdo en el hecho de que en materia de seguridad la prevención es el elemento clave, ya que la reacción, la represión de las conductas infractoras se produce cuando la infracción, el daño social, ya se ha producido. El problema reside en determinar de qué estamos hablando cuando nos referimos a la prevención. En este punto aparecen claramente dos grandes tendencias, que reproducen los paradigmas que hemos visto en el primer apartado de este artículo, que dan lugar a dos modelos claramente diferentes:

- a) Uno de ellos tiene como objetivo abordar los conflictos, los desajustes sociales y la deficiente articulación de la vida en sociedad, sobre todo en los espacios urbanos, que generan la inseguridad (prevención social).
- b) El otro basa la prevención en la reducción de oportunidades para delinquir (prevención situacional). El objetivo de la prevención tiene que ser eliminar los espacios ocultos y sin vigilancia, aumentar los policías que patrullan por la calle, instalar cámaras de videovigilancia en la mayoría de los espacios públicos, etc.

Se trata de posiciones que no son radicalmente excluyentes, ni verdades irrefutables en ninguno de ambos casos. De todos modos, es cierto que con mucha frecuencia los problemas de seguridad son consecuencia de desajustes y conflictos sociales, hay casos en los que la inseguridad la provocan personas perfectamente integradas en el sistema con el fin de obtener beneficios personales. Por otra parte, la prevención situacional llevada a sus últimos extremos convertiría nuestras sociedades en Estados policía, en un «gran hermano» que estaría siempre vigilándonos, sin tener en cuenta las razones, los elementos que favorecen la inseguridad o la delincuencia.

La prevención social intenta eliminar las causas, las circunstancias, los entornos que generan inseguridad. Por ejemplo, en un barrio poblado por personas con pocos medios económicos, sin espacios ni actividades para que los niños y los jóvenes puedan jugar y divertirse, hay muchas posibilidades de que estos niños o jóvenes acaben ocupando los espacios existentes y autoorganizando actividades que, sin constituir delito, generen inseguridad al resto de los vecinos (jugar a pelota encima de las aceras, cerca de las personas mayores, escuchar música con un volumen alto delante de viviendas

de personas que necesitan dormir, pintar las paredes con grafitos, incluso consumir alcohol o drogas, etc.). La *guetización* de algunos espacios o barrios, en los que se concentra un único tipo de población, normalmente de carácter marginal, con pocos recursos, sin poder de resistencia ante las presiones de las grandes organizaciones criminales, puede favorecer la implantación de estas mafias o gangs. Si nos centramos únicamente en reprimir las conductas criminales sin modificar la estructura social que las favorece, nos hallaremos, en el mejor de los casos, en una situación difícilmente modificable, ya que la detención de algunos criminales se compensará con la entrada de nuevos miembros³¹.

El instrumento actual de prevención situacional por excelencia (aparte de la presencia física de la policía o vigilantes de seguridad) lo constituyen las cámaras de videovigilancia. La multiplicación de los espacios de riesgo, la movilidad de las personas y el cambio de los hábitos sociales han comportado que sea imposible tener siempre alguien que mire qué ocurre en la calle. La videovigilancia ha aparecido como una solución ideal al problema. A través de la instalación masiva de videocámaras se pretende tanto reprimir a los infractores mediante la evidencia de los hechos grabados como la disuasión de los candidatos a infractores, que sabrían que sus actos podrían ser constatados. Esta fiebre filmadora³² se ha puesto en funcionamiento sin tener en cuenta algunas cuestiones relevantes:

- a) Las cámaras significan una vulneración de derechos fundamentales innegable (a la propia imagen y sobre todo a la intimidad), que es preciso, en todo caso, justificar y ponderar³³.
- b) Es necesario que alguna persona supervise en directo o a posteriori las filmaciones y alguien que gestione su almacenamiento y eliminación, cuando sea preciso, así como que se garantice el derecho de acceso de las personas que hipotéticamente puedan aparecer en ellas.

No hay investigaciones que constaten la influencia determinante de la instalación de videocámaras, más allá de cierto desplazamiento de las problemáticas en algunos casos. Incluso, en el último informe de la Policía Metropolitana de Londres, conocido en el verano de 2009, se constataba que, a pesar del gran número de cámaras existentes en Londres³⁴ son muy pocos los delincuentes que son detenidos y condenados gracias a las filmaciones, y que la mayoría de cintas no las había visto nadie, ya que no se disponía de personal suficiente a estos efectos³⁵.

De todas formas, la realidad nos ha mostrado que la seguridad requiere una aproximación más compleja, más elaborada, que tenga en cuenta las causas de los problemas e intente

abordarlas, pero que tampoco rechace de manera irreflexiva elementos de prevención de las situaciones que pueden ser muy útiles y que, a veces, pueden provenir de reformas o planteamientos más de fondo³⁶. Así lo ha entendido una corriente ya antigua³⁷ que pretende diseñar los espacios públicos teniendo en cuenta las actividades y a las personas que los utilizarán. Se trata de construir espacios que, además de considerar aspectos relacionados con la prevención situacional evitando los espacios ocultos o sin visibilidad, procurando una buena iluminación, etc., tengan presente que sean espacios con servicios para sus habitantes, que permitan la realización de varias actividades, que favorezcan la ocupación pacífica de los espacios públicos, la convivencia de distintos estratos sociales, etc.³⁸. Se trata de crear espacios socialmente integradores, que faciliten la vida a sus habitantes y su apropiación.

Esta conciencia de la necesidad de una aproximación transversal y plural a la seguridad ha conducido también a plantearse la necesidad de formalizarla, de planificarla. Si estamos de acuerdo en que los problemas de seguridad tienen múltiples aristas y, por tanto, necesitan de la actuación de múltiples actores, es necesario organizar las actuaciones de estos actores, que, como tienen origen y dependencias distintas, sólo pueden ponerse en funcionamiento conjuntamente si se formalizan sus relaciones. A esta necesidad responden los planes de seguridad, que están teniendo una presencia creciente en nuestras sociedades³⁹, o los ahora arrinconados, por los gobiernos presididos por Jacques Chirac y Nicolas Sarkozy, contratos locales de seguridad creados en Francia por el gobierno de Lionel Jospin. Todos ellos tratan de organizar la actuación de los actores (mayoritariamente públicos) de modo que contrarresten o minimicen los factores o elementos que favorecen la inseguridad.

5. La evaluación de las políticas de seguridad ciudadana

La creciente politización y formalización de la seguridad ha puesto sobre la mesa la necesidad de evaluar las políticas y las estrategias de seguridad. Es imprescindible saber si las políticas y las medidas adoptadas resultan útiles para sus finalidades, tanto con vistas a su confirmación o rectificación como de la asunción de las distintas responsabilidades técnico-políticas que puedan derivarse de ellas. La búsqueda de indicadores que orienten en este sentido ha sido vertiginosa, frenética, en los últimos años. No es, sin embargo, una necesidad nueva, porque ya en la segunda mitad del siglo XX resultó patente la insuficiencia de los registros policiales como único indicador del estado de la seguridad (de hecho, los

registros policiales únicamente nos informan de la actividad de la policía en sentido estricto). Esta constatación favoreció la aparición de las primeras encuestas de victimización y seguridad, la *National Crime Victimization Survey* en Estados Unidos y la *British Crime Survey*. Estas encuestas buscaban obtener datos referentes a la cifra oculta de delitos, que no llega a conocimiento de la policía por razones distintas, y también sobre las opiniones y la percepción de la población respecto a la seguridad, información que no aparece en los datos policiales. Posteriormente, han seguido este camino las encuestas francesas, que se han consolidado recientemente con la encuesta *Cadre de Vie et Sécurité*; las llevadas a cabo en Cataluña a partir de los años ochenta y que han culminado con la Encuesta de Seguridad Pública de Cataluña, que dirige el Departamento de Interior de la Generalitat en colaboración con el Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona y el Ayuntamiento de la misma ciudad, que se realiza anualmente desde 1999. Muy recientemente, Eurostat ha iniciado una experiencia piloto de encuesta europea de victimización cuya finalidad es servir de parámetro comparable del estado de la seguridad y de la delincuencia en todos los Estados miembros de la Unión Europea.

Esta presión por tener indicadores fiables y transparentes, al alcance de todos, también ha llevado a ordenar y agilizar los registros policiales para hacerlos accesibles al público, lo cual ha significado una ruptura con el tradicional oscurantismo de las organizaciones policiales. Entre los ejemplos más destacados hay que mencionar la implantación del sistema COMPSTAT en la ciudad de Nueva York durante la puesta en funcionamiento de las políticas de *zero tolerance*. Este sistema permitía el seguimiento casi en tiempo real de la evolución de la delincuencia en todos y cada uno de los distritos policiales de la ciudad; esto permitía tomar decisiones de gestión y administración en materia de seguridad ciudadana (que podían implicar incluso el cese del jefe de la comisaría del distrito correspondiente) y, además, esta información era ofrecida al gran público con mucha inmediatez⁴⁰. En Europa también hemos experimentado esta necesidad. Así, por ejemplo, Francia, que no había destacado por su transparencia en materia de registros policiales, estableció durante el mandato de Nicolas Sarkozy como ministro del Interior, un sistema para publicar mensualmente los datos de la delincuencia a través de la web del Observatorio Nacional de la Delincuencia y de las Respuestas Penales⁴¹.

La complejidad de los indicadores de la seguridad, debida a la pluralidad de los datos que se debe tener en cuenta, ha comportado la constitución de numerosos observatorios de la delincuencia y la seguridad que intentan,

desde una perspectiva más amplia, plural e independiente, ofrecer indicadores fiables sobre el estado y la evolución de la seguridad. En algunos casos estos observatorios han sido establecidos con carácter nacional (Francia e Irlanda), aunque normalmente los hallamos en el ámbito regional y local (Toulouse, Grenoble, Oporto, en algunas ciudades sudamericanas como, por ejemplo, Quito o Medellín, etc.). Muy recientemente la Unión Europea se ha hecho eco de esta necesidad y ha incluido, entre los objetivos del Programa de Estocolmo, la creación de un Observatorio Europeo para la Prevención de la Delincuencia, que obliga a la Comisión a presentar una propuesta concreta antes de final del año 2013⁴².

La vida de los observatorios existentes es, en general, muy breve y no tenemos todavía datos suficientes para evaluarlos con rigor. En todo caso, sí ha resultado evidente que para efectuar evaluaciones consistentes acerca del estado de la seguridad hay que trabajar con indicadores de diversa procedencia y relacionarlos de manera adecuada a fin de aprovechar al máximo sus potencialidades, como, por ejemplo, ya hace algunos años que lo intenta el *Home Office* británico, que en su informe anual⁴³ trata de realizar una interpretación conjunta de los datos provenientes de los registros policiales y de la *British Crime Survey* en lo que se refiere a Inglaterra y País de Gales⁴⁴.

- 1 Véanse, entre otros, Freixes Sanjuan (1992) y Brotat (2009).
- 2 Son, como veremos con más detalle en el último apartado de este artículo, las conocidas originariamente como «encuestas de victimización», que empiezan en los años setenta en Estados Unidos (la *National Crime Victimization Survey*) y en la década posterior en el Reino Unido (la muy prestigiosa *British Crime Survey*).
- 3 Entre las publicaciones más recientes, véase Wacquant (2010).
- 4 En España, los delitos registrados por el Ministerio del Interior pasan de 154.170 en el año 1972 a 1.029.996 en 1989, con un incremento global constante, con la única excepción de los años 1973 y 1988, en los que hay un pequeño descenso en relación con el año anterior. (Fuente: *Anuario Estadístico del Ministerio del Interior* de 2004, p. 29, consultable en <http://www.mir.es/MIR/Publicaciones/Archivo/publicaciones/catalogo/anuarios/anuarios04/enlinea/ii1seguridadciudadana.pdf>). Si observamos otros países de nuestro entorno, hallamos tendencias similares, incluso más exageradas. Así, por ejemplo, en 1990, en la ciudad de Nueva York se registraron 2.262 homicidios o asesinatos, casi el triple de los ocurridos anualmente en España. (Fuente: http://www.nyc.gov/html/nypd/downloads/pdf/crime_statistics/cscity.pdf).
- 5 Los internos en las prisiones catalanas han pasado de 6.924 el 31 de diciembre de 2002 a 10.525 el 31 de diciembre de 2009. Es decir, han tenido un incremento de 3.601 internos en un plazo de siete años, lo cual significa el 52% de aumento en un corto periodo de tiempo. (Fuente: http://www20.gencat.cat/docs/Justicia/Documents/ARXIU/butlleti_serveis_penitenciaris_desembre2009.pdf).
- 6 Véase Beck (2008).
- 7 Véase Curbet (2009), pp. 15 y ss.
- 8 Véase, por ejemplo, Waller (2008).
- 9 Sobre los orígenes y las funciones de Interpol, véase Anderson (1989).

- 10 Sobre los orígenes, las funciones y la evolución del Grupo de Trevi, véase Benyon et al. (1993).
- 11 Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, modificada por la decisión marco 2008/919/JAI, publicada en el Diario Oficial de la Comunidad Europea (DOUE) el 9 de diciembre de 2008.
- 12 Véase, por ejemplo, la decisión marco 2008/841/JAI, publicada en el DOUE el 12 de noviembre de 2008, que tiene como objetivo armonizar las legislaciones de los Estados miembros en materia de crimen organizado.
- 13 Véase la decisión marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, con entrada en vigor en los Estados miembros el 1 de enero de 2004 (Diario Oficial de la Comunidad Europea, L 190 del 18 de julio de 2002).
- 14 Para tener una visión clara de la evolución de las funciones de Europol, véase DEN BOER (2007).
- 15 Véase la decisión del Consejo de 6 de abril de 2009 (2009/371/JHA), de creación de la Oficina Europea de Policía como órgano de la Unión Europea desde el 1 de enero de 2010 (publicada en el Diario Oficial de la Comunidad Europea del 15 de mayo de 2009).
- 16 Puede consultarse la versión en castellano en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:ES:PDF>
- 17 Muy claramente notorio en el Programa de Estocolmo, actualmente en fase de ejecución.
- 18 Con la excepción ya citada de Alemania y, con matices, el Reino Unido.
- 19 Véase Carrer (2003).
- 20 Véase Wilson i Kelling (2008).
- 21 Para una explicación más detallada de toda la construcción de la teoría de las ventanas rotas y su translación a las políticas de zero tolerance, véase Guillén Lasierra (2009).
- 22 Algunos autores han argumentado que, en el fondo, la teoría de Wilson y Kelling tiene como gran objetivo minar la corriente de derechos individuales que se había desarrollado en Estados Unidos en los años anteriores a la publicación del artículo (véase Bertaccini (2009)).
- 23 En este ámbito las detenciones pasaron de 3.000 en 1994 a 50.000 en el año 2000, sin que, por otra parte, el consumo de marihuana se redujera más que con otras políticas alternativas (véase Johnson, Golub y Dunlap, 2008).
- 24 Como indica, entre otros, Waller (2008), pp. 17 y ss.
- 25 Un caso muy paradigmático de esta controvertida tendencia ha sido la ordenanza cívica aprobada por el Ayuntamiento de Barcelona (véase Borja, 2006).
- 26 Véase Guillén Lasierra (2009).
- 27 Definiendo la política a partir de la policía podríamos decir, siguiendo a sir Robert Peel, que la policía comunitaria parte del principio «the police are the people and the people are the police».
- 28 Aunque las políticas policiales dirigidas a la resolución de problemas, cuyo origen son los trabajos de Goldstein (véase, por ejemplo, Goldstein, 1990), se tratan a veces al margen de las estrategias comunitarias, tienen con ellas un nexo absolutamente innegable.
- 29 Martín López (2009). En el marco de un tratamiento de la violencia juvenil que podríamos calificar de «comentarista», la autora constata que la actuación policial en situaciones degradadas puede contribuir a que los jóvenes adviertan que sus grupos no son tan invulnerables como ellos creen y mostrarles la necesidad de optar por otras alternativas.
- 30 En Bélgica, algunas zonas de policía (Leuven) ya utilizan *Facebook* para mantener canales de comunicación con los estudiantes universitarios de la zona. En Helsinki, la policía está activa en *Facebook* y en *You Tube*.
- 31 En el número 11 de la *Revista Catalana de Seguretat Pública* (diciembre de 2002) se encuentran artículos que nos explican los criterios de las políticas de prevención en los países de nuestro entorno.
- 32 En Cataluña todavía se ha mantenido dentro de límites razonables. Entre los años 2007 y 2009 se han autorizado 209 dispositivos de videovigilancia (entre fijos y móviles) operados por los cuerpos de policía públicos (policías locales y policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra) (Fuente:

Servicio de Protección de la Seguridad Ciudadana. Secretaría de Seguridad. Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación).

33 Véase Guillén Lasierra (2006).

34 Según datos de la autoridad británica en materia de protección de datos (*Information Commissioner's Office*), en 2007 se habían instalado ya en el Reino Unido 4,2 millones de videocámaras, muchas de ellas en Londres.

35 Véase el periódico Público del 28 de agosto de 2009.

36 En este sentido, véase Van Soomeren (2001).

37 Entre sus pioneros hallamos a Jane Jacobs, que con su libro *The death and life of greater American cities*, ya planteaba la necesidad de pensar las ciudades de forma que en ella hubiera personajes públicos en los espacios compartidos que pudieran llevar a cabo los controles sociales perdidos.

38 Véase, entre otros, LAUB (2010), que nos muestra claramente los problemas que plantea el urbanismo actual.

39 Como los planes de seguridad que está promoviendo el gobierno escocés, el plan nacional de seguridad de Bélgica o los planes de seguridad autonómicos que están proliferando en España, después de que la Ley 4/2003 los introdujera en Cataluña (donde ya se han efectuado dos ediciones) (véase Guillén Lasierra, 2006).

40 Una excelente descripción del sistema la encontramos en Silverman (1999). Más recientemente, el mismo autor, en un trabajo conjunto con John A. Eterno, ha cuestionado la fiabilidad del sistema (véase Eterno i Silverman, 2010).

41 Puede consultarse abiertamente en <http://www.inhesj.fr/articles/accueil/ondrp/publications/bulletin-mensuel-h151.html>

42 Véase el apartado 4.3.2 del Programa de Estocolmo.

43 El último de estos informes, titulado *Crime in England and Wales 2008/2009*, es accesible en <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/crimeew0809.html>

44 Sobre la necesidad y las posibilidades de relación de distintos indicadores que se refieren a la seguridad, véase Nadal Gelada(2010).

Desde las sucesivas reorganizaciones del territorio del 2002 y 2005, se han repartido las responsabilidades y poderes municipales entre la Aglomeración, las ciudades y, en el caso de Montreal, los distritos. De esta forma, la seguridad pública y la lucha contra la pobreza dependen de la Aglomeración, la economía y la coordinación de los informes municipales son de responsabilidad de las ciudades y los servicios directos a la ciudadanía, como por ejemplo el ocio y la limpieza de la nieve, están bajo responsabilidad de los distritos, en el caso de Montreal, o de cada una de las 15 ciudades.

Al igual que todas las metrópolis, Montreal se enfrenta a problemas sociales como la vida en la calle o las toxicomanías. Asimismo, existen otros problemas que surgen a raíz de las dificultades de cohabitación entre las personas en riesgo de exclusión y los vecinos u otros usuarios de los espacios públicos. Estos problemas se ven especialmente intensificados en los períodos estivales. Efectivamente, Montreal, una ciudad turística y festiva (acogió alrededor de 6,7 millones de turistas en el 2009²), ofrece numerosos acontecimientos, como por ejemplo el Festival de Jazz, que atraen a un gran número de participantes provenientes de la ciudad, de la región, de otros puntos del país o del extranjero. Entre los participantes y los visitantes, se encuentran jóvenes y no tan jóvenes que, sin tener recursos o teniendo muy pocos, desarrollan varias estrategias para sobrevivir durante su estancia en el corazón de la metrópoli. Algunos invaden en grupo los parques para instalarse en ellos y dormir, lo que a menudo desagrada a las personas que viven, trabajan o circulan por los alrededores.

Montreal debe también transigir a una situación particular de esta ciudad: la enorme movilidad de su población. Así, el 44,9% de la población se traslada a los 5 años, y de este porcentaje, más de un tercio se traslada fuera de la ciudad.³ Esta situación se puede explicar como consecuencia de dos fenómenos conjuntos. Por un lado, el 65,5% de las viviendas de Montreal son de alquiler, cuyos habitantes se pueden cambiar fácilmente de residencia, y por otro lado, una parte de la población se marcha de la ciudad en un período de cinco años, siendo sustituidos por un número casi igual de personas que llegan a la misma. Estos desplazamientos son básicamente de jóvenes que llegan a Montreal para estudiar, personas que buscan trabajo e inmigrantes. Estos últimos representan el 30,7% de la población de Montreal y residen en ella durante su integración al país. A menudo, los que consiguen integrarse se instalan en un barrio en las afueras de la ciudad, del mismo modo que algunas familias jóvenes de la sociedad de acogida.

La renta media anual de la población es de 30.132 \$, siendo más elevada en el caso de los hombres (34.525 \$) que en el de las mujeres (26.044 \$). La población activa de 15 años en adelante de la ciudad es de 853.975 personas, de los cuales 407.165 son mujeres. La tasa de paro se sitúa alrededor del 9,1%, mientras que el 14,0% de las familias tienen ayudas gubernamentales para cubrir sus necesidades. La frecuencia de rentas bajas en los hogares es del 31,2% y del 29,2% en las personas de 65 años en adelante. Este índice es del 32,7% en las familias monoparentales en las que el adulto es una madre y del 15,1% en las que el adulto es un padre. El 38,3% de los hogares de alquiler invierten un 30% o más de sus ingresos a pagar el alquiler bruto, mientras que en el caso de los propietarios esta cifra es del 22%.

Desde el año 2002, y en acuerdo con el Ministerio de Trabajo y Solidaridad Social del Quebec (MESS), la Agencia de Salud y Servicios Sociales de Montreal junto con otros colaboradores, la ciudad de Montreal estableció un mapa de zonas de intervención prioritaria.⁴ Este mapa indica las zonas de mayor concentración de factores sociales como la monoparentalidad y la renta baja. Estas zonas prioritarias se han establecido partiendo de la distribución de los presupuestos, especialmente en el marco del acuerdo entre el MESS y la ciudad por la lucha contra la pobreza y la exclusión social, la revitalización urbana y la implantación de proyectos piloto. Una revisión periódica permite actualizar los datos y considerar otros factores importantes que puedan surgir, como la presencia de personas mayores. Varios colaboradores han creído conveniente utilizar este mapa para la repartición de ayudas sin que ello signifique someter a dicho mapa los programas universales como por ejemplo el apoyo a las concertaciones locales.

2. Criminalidad y victimización

Por lo general, la criminalidad se encuentra en disminución constante en el territorio de la Aglomeración de Montreal. De hecho, los delitos en el 2009 fueron inferiores en un 4,3% de media en comparación con los 5 años precedentes, y han disminuido a lo largo de los últimos 10 años.⁵ En el 2009, los delitos e infracciones del Código Penal han disminuido un 6,5% desde el 2005 y un 15,4% en los últimos 10 años.

En el año 2009, se denunciaron 24.682 delitos contra las personas, lo que representa una reducción del 7,6% desde el 2005 y del 11,3% desde 1999. Más concretamente, podemos establecer los siguientes datos:

– El número de homicidios aumentó ligeramente en el 2009, situándose por debajo de la media de 44 de los últimos 10 años y de la de 56 de los últimos 20 años.

LA SEGURIDAD CIUDADANA EN ALGUNAS METRÓPOLIS DE EUROPA Y AMÉRICA DEL NORTE

LA SEGURIDAD EN MONTREAL, UN RESULTADO COLECTIVO

Marcel Cajelait

1. La ciudad de Montreal y sus habitantes

Montreal, situada en la isla que lleva el mismo nombre, está bañada por el río San Lorenzo, en el corazón de la Comunidad Metropolitana de Montreal (CMM) y cuenta con una población de alrededor de 3,7 millones de habitantes repartidos en 82 ciudades.¹ El territorio de la Aglomeración de Montreal, cuya población es de 1,85 millones de habitantes, cubre la isla y cuenta con 15 ciudades además de la ciudad de Montreal. Esta última tiene 19 distritos, en los que viven 1,62 millones de personas.

- Los intentos de asesinato han incrementado un 53,6% en el 2009 después de la disminución del 32,5% del 2007 y del 34,9% del 2008, aunque quedan por debajo de la media de 122 de los últimos 10 años.
- Los asaltos han disminuido un 6,9% en el 2009, quedando a un nivel similar que la mediana de 13.916 de los últimos cinco años y por debajo del 4,6% de la mediana de los 10 últimos años.
- Las agresiones sexuales han decaído por cuarto año, y han disminuido en un 14,8%, en el 2009, es decir en un 38,3% desde el 2005 y en un 21,2% en la última década.

Los delitos contra la propiedad en el 2009, un total de 87.986, disminuyeron un 9,5% desde el 2005 y un 22,9% en los últimos 10 años. Entre ellos, podemos citar los siguientes:

- Los allanamientos de morada aumentaron en el 2009 un 8,0%, pero bajaron un 17,1% desde el año 2005 y un 43,4% desde la última década.
- Los robos de vehículos disminuyeron el año 2009 un 17,8% y asimismo bajaron un 39,0% desde el año 2005 y un 52,7% en la última década.
- Los hurtos, que representan una tercera parte del total de las infracciones del Código Penal cometidas en el año 2009, aumentaron un 0,8%, pero disminuyeron un 4,2% desde el año 2005 y un 7,5% desde la última década.
- Los fraudes aumentaron en el 2009 un 0,8%, pero bajaron un 8,7% desde el año 2005 y un 14,2% desde la última década.

Los datos de la criminalidad corresponden a los delitos e infracciones denunciados a la policía. No obstante, cabe destacar que hay delitos que no se denuncian y que podrían conocerse a través de las encuestas de victimización. Diferentes estudios y encuestas evalúan la victimización en varios contextos y en varios grupos de población. Aun así, algunos de los parámetros, como los grupos de edad, las definiciones y los períodos que se cubren, no se pueden compaginar, por lo que es difícil, si no imposible, establecer un perfil global. El Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) ha estudiado esta problemática sobre el territorio de la provincia del Quebec y ha propuesto varias medidas dirigidas a mejorar la compatibilidad de los datos.⁶

Por su parte, la Encuesta social general sobre victimización, realizada por Statistique Canada, no permite separar los resultados del ámbito municipal a causa de su muestreo insuficiente. Sin embargo, los resultados permiten obtener una visión de conjunto. Según la encuesta hecha en el ámbito del Canadá en el 2004, el 34% de los incidentes han sido informados a la policía.⁷

A pesar de que existen algunas lagunas en relación con los datos sobre la

victimización, el descenso regular de la criminalidad permite asegurar que la ciudad es cada vez más segura. Además, según los resultados de la encuesta Mercer 2010 sobre la calidad de vida, Montreal está clasificada en el 4o puesto de las ciudades de América y en el 21o de más de 320 ciudades evaluadas internacionalmente.⁸ Hay varios factores que explican esta mejora. Un rápido repaso a algunas de las intervenciones y planteamientos de los agentes de seguridad nos va a permitir identificar algunos de ellos.

2.1. El Servicio de Policía de la Ciudad de Montreal⁹¹⁰

El Servicio de Policía de la Ciudad de Montreal (Service de Police de la Ville de Montréal, SPVM) cuenta con unos 4.600 agentes, de los cuales 1.353 son mujeres. En el 2008, el Servicio respondió a 597.659 llamadas. Intervienen, entre otras, en las unidades siguientes: seguridad vial, patrullas en el metro, módulos de acciones por proyecto, encuestas especializadas, estrategias de acciones con la comunidad, patrullas náuticas, brigadas caninas y caballería. Están integrados en una de las 33 comisarías de barrio, de los 4 centros operativos o en el cuartel general. Unos 1.600 empleados civiles completan el equipo del SPVM.

El Servicio está informado de los recursos técnicos y materiales, los pone a prueba si conviene y, según el presupuesto, pone al día el material y las herramientas de su personal. También ha establecido relaciones con otros cuerpos de policía y asociaciones con los que intercambia impresiones para compartir y beneficiarse de mejores prácticas. Además, un equipo de investigación realiza varios trabajos, analiza las estadísticas y sigue la evolución de los entresijos de la seguridad para basar la planificación estratégica en informaciones actualizadas.

Así como se implantó la policía de barrio en 1997 y se revisó el esquema de cobertura iniciado en el 2007, el servicio realiza un planteamiento global de la seguridad pública que conduce a todos los elementos implicados en la seguridad a ponerse de acuerdo y a ayudarse mutuamente. Así, se realizan acuerdos con sociedades de desarrollo comercial y la Mesa de los Organismos de Gobierno del programa de prevención Tandem, entre otros. Además, la policía puso en marcha en el 2004 comités de observación sobre las necesidades de las comunidades negra, latina, árabe, asiática, así como los jóvenes y gente mayor, para conocer sus realidades y responder mejor a ellas. La policía ha lanzado en el 2010 el Plan director sobre las relaciones con los ciudadanos y ha presentado su Declaración de Servicios a los Ciudadanos para dar a conocer sus orientaciones en esta materia.

El Servicio de Policía persigue también la prevención. De hecho, su funcionamiento basado en el modelo de Policía de barrio tiene el objetivo de evitar más eficazmente los problemas de seguridad emergentes. Ello permite acercarse a la comunidad fundamentándose en la resolución de problemas, la cooperación y la apertura hacia los colectivos. El agente sociocomunitario es la persona que pone la comisaría de barrio para las relaciones con la comunidad. Se centra especialmente en los grupos sociales más vulnerables y realiza programas locales de prevención.

Las actividades de prevención en las que participa el SPVM o aquellas que pone en marcha son muchas. A continuación se citan algunos ejemplos:

- *Gangs de choix*, un programa para evitar que los jóvenes entren en las bandas callejeras.
- *Unité sans violence*. Exprimez-vous, para prevenir la violencia en la escuela.
- *Camp Beaux*, jóvenes y fuertes en la Academia de policía, para desarrollar buenas relaciones entre el SPVM y sus futuros adultos.
- *Réseau réussite Montréal*, para prevenir el abandono escolar.
- *Échange Jeunesse*, para acercarse a los jóvenes de comunidades culturales y a las policías.

2.2. El programa Tandem

Desde 1982, Montreal gestiona el programa Tandem y otras ciudades de la isla ofrecen programas similares. En el 2001, las actividades se integraron en el Programa montrealés de apoyo a la acción ciudadana en seguridad urbana dentro de los distritos, Tandem.¹¹ Este programa propone un primer eje de intervención que gira en torno a la prevención de la criminalidad incluyendo la seguridad de los bienes y del domicilio, la seguridad de las personas y la seguridad de los colectivos. Un segundo eje está relacionado con la prevención de los incendios, los primeros auxilios y la seguridad civil. Las actividades realizadas son principalmente las siguientes:

- Evaluación del domicilio para determinar el riesgo de robos, incendios y accidentes.
- Información y sensibilización sobre el fraude y los abusos a las personas mayores.
- Actividades para la lucha contra la extorsión en la escuela.
- Protección antirrobo de bicicletas y bienes valiosos.
- Información sobre la seguridad sobre dos ruedas.

La gestión del programa Tandem se ha descentralizado hacia los distritos. Cada uno de ellos escoge su organismo comunitario mandatario y establece con éste un contrato de tres años en el que constan los recursos otorgados y los resultados esperados. La intervención del mandatario se basa en un proceso que consta de las fases de diagnóstico, plan de acción y evaluación realizado

en colaboración con instituciones otros organismos y la población del territorio. En el 2007, 18 organismos comunitarios administraron el programa en 16 distritos, de los cuales los 45 intervinientes han posibilitado la realización de 2.795 actividades, que han tenido efecto en 100.626 ciudadanos.¹²

2.3. La seguridad de las mujeres

Desde el final de los años ochenta, la ciudad tiene particularmente en cuenta la seguridad de las mujeres. Después de la conferencia Acusando el miedo que organizó la Administración en 1992, ésta contribuyó a la creación del Comité de Acción Mujeres y Seguridad Urbana (CAFSU), que se mantuvo hasta su disolución en el 2004. Después de varios proyectos piloto sobre la seguridad de las mujeres en los espacios públicos y en los equipamientos recreativos municipales, así como en la realización de la guía de la encuesta sobre la seguridad de las mujeres en la ciudad, el municipio y el CAFSU publicaron en el 2002 la Guía de Planificación por un entorno urbano seguro y, al año siguiente, la Guía de formación en planificación en seguridad.

La Guía de planificación propone algunos principios adaptados a distintos lugares públicos, como sectores residenciales, comerciales e industriales, parques y espacios libres, estacionamientos, puentes y túneles.¹³ Define 6 principios de planificación en seguridad:

- Saber dónde estoy y dónde voy: la señalización.
- Ver y ser vista: la visibilidad.
- Escuchar y ser escuchada: la afluencia.
- Poder escaparse y conseguir ayuda: la vigilancia formal y el acceso a la ayuda.
- Vivir en un entorno limpio y acogedor: el acondicionamiento y el mantenimiento.
- Actuar juntos: la participación de la comunidad.

Cuando el CAFSU dejó de existir, varios organismos (como los mandatarios de Tandem) y grupos de mujeres han procurado, junto con la ciudad, difundir y aplicar la guía de planificación en seguridad y contribuir a otras actividades, especialmente las que se citan a continuación:

- La creación del Consejo de los Montrealeses en el 2004, que elabora opiniones sobre los temas propuestos por la Administración o que los miembros quieren que ésta evalúe;
- La adopción, en el 2008, de la política por una participación igualitaria de mujeres y hombres en la ciudad de Montreal.

2.4. Evitar que los jóvenes entren en bandas callejeras como prioridad

El verano del año 2004, tuvieron lugar ajustes de cuentas entre bandas callejeras en el centro Montreal, que intensificaron las tensiones vividas durante los meses anteriores en otros

territorios de la ciudad. Con el objetivo de planificar una acción concertada e integrada para reducir este problema, el municipio puso en marcha el Comité director Ciudad de Montreal - bandas callejeras. Este comité está compuesto por representantes de los servicios centrales, de la policía, de Diversidad social y Economía, así como de los distritos afectados. El comité director ha elaborado un plan cuyas orientaciones prevén cuatro ejes principales: investigación, prevención, represión y comunicación.

La Dirección de la diversidad social garantiza la planificación y la coordinación del plan de acción, en colaboración con los servicios centrales y los distritos, y mantiene la concertación entre los colaboradores implicados, especialmente las comisiones escolares, los organismos comunitarios, la policía y el Ministerio de Seguridad Pública de Quebec.

Los distritos que participan son identificados por la policía siguiendo criterios presentes en su territorio, como los miembros de bandas que residen en ellos, los delitos con violencia cometidos o la presencia de bandas emergentes. En el 2005 se identificaron cinco distritos y en el 2009 se les añadieron tres más. Cada uno de estos selecciona los proyectos que hay que llevar a cabo para responder a los objetivos de su plan de acción, establecido por los representantes del entorno de acuerdo con las directrices del comité. Se han puesto en marcha de esta forma alrededor de 30 proyectos.

2.5. Los servicios para las personas sin techo

En 1991 se creó un comité de enlace con las personas sin techo en el marco del Programa conjunto del Ministerio de Sanidad y Servicios Sociales (MSSS) y de la ciudad de Montreal que preveía medidas para responder a las necesidades básicas del centro de la ciudad. Desde entonces, el funcionamiento y la composición del comité se han ido adaptando periódicamente según la evolución de las necesidades, permitiendo la continuidad de la concertación y la colaboración entre instituciones y organismos comunitarios. En el 2007, el comité de enlace adoptó un plan de acción intersectorial para el período 2007-2012.

Desde que se puso en marcha el programa conjunto, la ciudad tiene servicios de acogida y de referencia destinados a los hombres, mujeres y jóvenes sin techo a través de concesiones a una decena de organismos que les ofrecen estos servicios. Además, la ciudad colabora con las acciones para solucionar el desbordamiento de los refugios cuando el frío es muy acusado en colaboración con los organismos comunitarios y la red de sanidad y los servicios sociales.

3. En la buena dirección

Las intervenciones presentadas sólo cubren una parte de las acciones realizadas en el territorio de Montreal. Aun así, la síntesis de los planteamientos permite establecer algunos elementos clave para facilitar el mantenimiento y la mejora de la seguridad:

- Junto con un servicio en los barrios, el Servicio de Policía respalda sus planificaciones e intervenciones, tanto municipales como locales, en el conocimiento del entorno y de la población, y asimismo en la actualización de las redes, la investigación y los análisis. El hecho de planificar facilita realización de acciones, que se adaptan a las necesidades, en el marco de un planteamiento global, concertado entre los colaboradores implicados. Además, el SPVM se asegura de dar a conocer sus líneas y servicios.
- El programa Tandem determina las líneas municipales en las que se apoya la definición y la actualización de la línea local y sus objetivos de acción. Estas acciones se han escogido como resultado de un proceso que consta de las fases de diagnóstico, plan de acción y evaluación elaborado con los agentes del entorno de vida en función de los recursos otorgados por los colaboradores.
- En lo que se refiere a la seguridad de las mujeres, el conocimiento ligado a la planificación urbana y otros factores de riesgo son cuestiones básicas dentro de la concertación municipal o local de los colaboradores. Éstos últimos favorecen la movilización de las ciudadanas (a veces también de los ciudadanos) e incentivan la colaboración para mejorar la seguridad de las mujeres y promover la difusión de información sobre este tema.
- En el marco de evitar que los jóvenes entren en bandas callejeras como prioridad, el plan municipal define las líneas en función del conocimiento del problema. La información disponible permite determinar las zonas de acción local y poner en marcha la concertación de los colaboradores para escoger y realizar las acciones.
- En cuanto a los servicios a las personas sin techo, que cubren una zona determinada, el objetivo de la acción determina los actores de la concertación y su colaboración. Elaborar y hacer el seguimiento de la planificación permite compartir responsabilidades y ajustar los miembros en función de cómo evoluciona la situación.

Los elementos clave son principalmente los siguientes:

- La línea municipal que apoya la acción local.
- La planificación y la actualización de ésta.
- Adquirir y compartir información.
- Poner en marcha acciones con un objetivo determinado.
- La cooperación.
- La concertación.

Estos elementos concuerdan con los resultados de varios trabajos. Por ejemplo, la red municipal con el objetivo de prevenir la criminalidad, con 14 ciudades, entre ellas Montreal, que trabajan en colaboración con el Instituto para la Prevención de Criminalidad de la Universidad de Ottawa, ha contribuido en la publicación «Construir un Canadá más seguro: primer informe del grupo de trabajo nacional sobre la prevención de la criminalidad».¹⁴ Este informe recoge las acciones de prevención realizadas en las 14 ciudades y destaca los puntos en común de los planteamientos que han tenido buen resultado y las barreras que se encontraron.

El informe pone de relieve la importancia de una acción planificada con todas las organizaciones del territorio y del conjunto de los servicios municipales. También destaca la necesidad que los gobiernos federal y provincial apoyen las iniciativas municipales y confirma la preeminencia de las administraciones locales en la planificación, el seguimiento y la evaluación de las estrategias de prevención.

Las experiencias también destacan el necesario compromiso de las autoridades, electas o altos funcionarios, para asegurar el éxito de la prevención. De hecho, las líneas municipales tienen que ser apoyadas y promovidas por el alcalde, quien asegura públicamente la voluntad de su administración de llevar a cabo una acción concertada en favor de la seguridad urbana. Esta concertación tiene que hacerse con las instituciones, organismos comunitarios y empresas asegurando la participación de los ciudadanos. Estos últimos también pueden comprometerse con el mantenimiento y desarrollo de su seguridad y convertirse en actores de su calidad de vida y de la de sus conciudadanos.

El compromiso de los ciudadanos en su propia seguridad es la expresión de su derecho a la misma, pero también es la aceptación de su responsabilidad en esta materia. Este es, además, el objetivo del capítulo 6 de la Carta de Montreal de derechos y responsabilidades¹⁵, aprobada en el año 2005. Este capítulo establece los compromisos de la ciudad en materia de seguridad e indica asimismo que el ciudadano es actor de su propia seguridad, especialmente en lo que a un comportamiento preventivo se refiere.

Más allá de esta participación individual en la seguridad, la ciudad también quiso dar espacio a los ciudadanos en la concertación local para seguridad pública. Este es uno de los objetivos de la Política por un entorno agradable y seguro¹⁶, aprobada en el año 2007. Esta política establece las líneas del municipio en materia de seguridad y prevé la implantación de una mesa local de seguridad en cada distrito

de Montreal y en el resto de ciudades de la Aglomeración. Estas mesas locales se basan, además de la participación de los ciudadanos, en la colaboración de las instituciones y actores sociales, económicos y comunitarios del territorio a través de una representación paritaria de hombres y mujeres.

La ciudad de Montreal pone en marcha numerosos medios para mantener y desarrollar entornos de vida de calidad y seguros. Las acciones municipales son acordes a los resultados de los estudios sobre los factores de éxito. Por otra parte, la mejora de la situación a lo largo de los últimos años confirma el impacto positivo del compromiso municipal. El reto que tiene por delante la ciudad es mantener estas líneas y continuar permanentemente comprometida en la promoción de la seguridad.

- 1 Communauté Métropolitaine de Montreal. *La Communauté en chiffres* [...].
- 2 Ville de Montreal. *Bilan économique* [...].
- 3 Los datos estadísticos provienen, salvo indicación contraria, del sitio web Montréal en statistiques de la Ville de Montréal, http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=2076,2453845&_dad=portal&_schema=PORTAL, consultado el 30 de mayo de 2010, cuyos datos provienen del Censo quinquenal de 2006 de Statistique Canada, el organismo de estadística de Canadá.
- 4 Collectif Quartier. *Indice de défavorisation de la ville de Montréal* [...].
- 5 Ville de Montreal. *Service de police de la Ville de Montréal* [...].
- 6 Centre International pour la prevention de la Criminalité. [...].
- 7 Gannon, Maire; Mihorean, Karen. «La victimisation criminelle au Canada» [...].
- 8 Mercer. Rapport de 2010 sur la qualité de la vie.
- 9 Service de Police de la ville de Montreal [en línea].
- 10 Ville de Montreal. *Service de police de la Ville de Montréal* [...].
- 11 Ville de Montreal. *Programme montréalais de soutien à l'action citoyenne en sécurité urbaine dans les arrondissements* [...].
- 12 Ville de Montreal. *Bilan d'activités 2007* [...].
- 13 Ville de Montreal. *Guide d'aménagement* [...].
- 14 Institut pour la Prévention de la Criminalité (IPC). «Bâtir un Canada plus sûr : Premier rapport du groupe de travail national sur la prévention de la criminalité» [...].
- 15 Ville de Montreal. *Charte montréalaise* [...].
- 16 Ville de Montreal. *Politique pour un environnement paisible et sécuritaire* [...].

LA SEGURIDAD CIUDADANA EN EL LONDRES DEL SIGLO XXI

James Bennett
Betsy Stanko

Introducción

La ciudad de Londres, Reino Unido,¹ es la más grande de Europa. En 2009, su población era de 7,6 millones de habitantes. En 2016 se estima que su población alcanzará la cifra de 8,1 millones de habitantes. Además, otras 400.000 personas se desplazan diariamente a Londres para trabajar. A pesar de la ralentización económica,

durante el año pasado más de 14 millones de turistas visitaron Londres. El área metropolitana ocupa 998 km² y está dividida en 32 jurisdicciones de gobierno local en las que presta su servicio una fuerza policial, el Servicio Metropolitano de Policía de Londres (MPS, por sus siglas en inglés). El MPS es el mayor empleador de Londres, con una plantilla de más de 55.000 empleados, que incluye 33.000 agentes de policía. Durante el último ejercicio (2009-2010) dentro de sus límites sólo se dio parte de 129 homicidios.

Este artículo examina la seguridad ciudadana en la metrópolis a través de los delitos registrados por la policía, como una instantánea de la preocupación de los ciudadanos respecto a su propia seguridad en Londres. Evidentemente, reconocemos que no se denuncian todos los delitos a la policía, ni tampoco se registran todas las denuncias. Durante décadas, los criminólogos han documentado este fenómeno (véase Maguire 2003 y 1997; Reiner, 2007). Actualmente, los criminólogos se centran más en intentar explicar la “cifra negra” del delito que en hacer entender lo que las cifras registradas sobre delitos nos indican sobre la seguridad ciudadana. A pesar de las advertencias sobre si la policía registra lo que los ciudadanos denuncian como delito (véase una explicación en Reiner, 2007), o si se registra “correctamente” un delito, las denuncias de delitos a la policía reflejan la esencia de los tipos de incidencias en las que la población involucra a la policía². Generalmente, son los ciudadanos quienes deciden involucrar a la policía en asuntos delictivos, bien por iniciativa propia o por la de otros y, por lo general, en nombre de sus empleadores. Aquí estamos evaluando si los tipos de incidentes en los que los ciudadanos implican a la policía han cambiado durante la última década y se hacen conjeturas sobre cómo esto refleja la forma en que los ciudadanos entienden la seguridad. También tenemos en cuenta que algunas de las decisiones que llevan a los ciudadanos a denunciar un delito pueden estar condicionadas por la obligación de cumplir con otros requisitos, como puede ser el seguro, más que los aspectos legales en sí mismos. Muchas de las denuncias de robos en coches o de coches, por ejemplo, se realizan porque forma parte de los requisitos pedidos por las compañías aseguradoras para corroborar las reclamaciones de indemnización con el número de referencia de la denuncia del robo ante la policía. Sin embargo, muchos otros incidentes o acontecimientos, como son el acoso, las peleas en bares o las agresiones domésticas, posiblemente no se denuncian porque los ciudadanos no desean implicar a la policía en lo que definen como asuntos familiares. Nosotros sugerimos que el delito denunciado puede tratarse como un reflejo de lo que los ciudadanos definen

como una amenaza para ellos, su propiedad y su propia seguridad personal (y por lo tanto pública). Además, en ocasiones son dichas denuncias de delito las que más predominan en los titulares.

Lo que los ciudadanos denuncian a la policía se basa en un entendimiento cultural sobre “para que” sirve la policía, así como las continuas tentativas de los ciudadanos a la hora de solicitar la intervención policial en temas que consideran problemáticos. La confianza pública en la actuación policial –un ideal crítico para la actual policía de Londres– se basa en las garantías de los ciudadanos como contribuyentes a la hora de disponer de un órgano público cuando necesitan ayuda y atención respecto a un delito (Stanko y Bradford 2009). La seguridad supone una evaluación futura de la confianza ciudadana en la policía, que pueda y le preste su ayuda. Las investigaciones que se llevan a cabo en Londres indican que, en un año, cuatro de cada cinco residentes no han mantenido contacto con la policía. Este artículo describe los motivos por los que la ciudadanía del Londres del siglo XXI solicita la ayuda policial.

1. Un poco de historia

En Reino Unido y especialmente en Londres, la preocupación por el delito tiene una larga historia. Durante la primera mitad del siglo XIX, se legisló el primer servicio policial de la capital (cf. Metropolitan Police Act 1829). Este nuevo servicio de policía debía encargarse de la prevención del delito y de la preservación del orden público (Emsley, 2003). Las expectativas de esta primera policía giraban en torno a mantener “la paz de la Reina”. Esto significaba que se protegía de “ladrones” y “carteristas” a las amplias calles públicas, a las viviendas de la clase media y a los ciudadanos adinerados. Por lo general, la policía sigue actuando como el guardián de los conflictos de la ciudadanía y el estado cuando deben recurrir al derecho penal como único recurso oficial.

Los historiadores de la actuación policial han discutido hasta qué punto la policía actúa como una prolongación del estado³. A lo largo de casi dos siglos, generalmente se ha utilizado a la policía para combatir el desorden público y sofocar disturbios, que con frecuencia producían confrontaciones ciudadanas con el propio estado. En este artículo, nuestra intención no es debatir sobre la relación de la actuación policial respecto al estado⁴. Por el contrario, en este artículo se pretende examinar lo que la *ciudadanía* denuncia a la policía, como una ventana a los “problemas de seguridad ciudadana” de hoy en día. Por supuesto, otros aspectos de la actuación policial –orden público o dispositivo de control de terrorismo,

por mencionar algunos– también están implicados en la prestación de seguridad ciudadana en la ciudad de Londres. Evidentemente, los aspectos relativos a proporcionar seguridad a la ciudadanía son los principales pilares de la actuación proactiva policial londinense. Sin embargo, estamos más interesados en crear un informe sobre lo que oficialmente se registra como un legado de problemas delictivos –registro de delitos– y en analizar cómo éstos nos informan sobre aspectos de la seguridad ciudadana como un problema contemporáneo en una de las mayores ciudades del mundo. Por tanto, tal y como razonaremos a lo largo de este artículo, cuando la ciudadanía, las empresas y el propio estado solicita la atención de la policía para subsanar problemas, estamos ante una reflexión sobre lo que la ciudadanía (y el estado) consideran problemático respecto a la seguridad en Londres. La buena voluntad de la ciudadanía a la hora de involucrar al estado en temas que antes daba por sentados (tales como son la violencia doméstica, delitos de barrio con antecedentes de amenazas e intimidación, ataques homófobos o racistas) ha cambiado y este cambio requiere nuevas respuestas sobre qué opina la policía y cómo prepararse para proporcionar una mejor seguridad a la ciudadanía.

Intencionadamente, hemos excluido cualquier análisis del sector de la seguridad privada en Londres o en el Reino Unido, así como cuál puede haber sido la contribución de ésta en una vida ciudadana más segura. La seguridad ciudadana también se ha beneficiado de la amplia industria de seguridad privada, un negocio cuyo valor en 2006 en el Reino Unido era, según los últimos datos disponibles, de más de 6,5 mil millones de libras esterlinas. Este extenso negocio supervisa la vigilancia de tiendas de venta al por menor y otros establecimientos comerciales, transporta dinero en efectivo y presos, se encarga de la seguridad en grandes eventos públicos y contrata a miles de empleados de seguridad en puertas de entrada a bares y clubs. Sus empleados también forman parte del amplio aparato de seguridad ciudadana del Londres actual. Sin embargo, aquí nuestro interés se centra en el sector público y en examinar cómo la ciudadanía de Londres utiliza a la policía para generar seguridad en su ciudad.

2. El delito en Londres: la situación actual

Londres representa una importante proporción de los delitos de Inglaterra y Gales. La única medición establecida de victimización en Inglaterra y Gales es la de la British Crime Survey (Encuesta británica sobre el crimen, BCS, por sus siglas en inglés), que ha medido desde 1981 la experiencia de los ciudadanos

con los delitos, independientemente de si éstos fueron denunciados a la policía o no⁵. La BCS indica que uno de cada cinco delitos que registra tiene lugar en la capital, uno de cada cinco delitos de violencia y uno de cada seis de todos los hurtos se producen en Londres. Un 41% de todos los robos (delito típicamente urbano) cometidos en Inglaterra y Gales registrados por la BCS, se cometen en Londres. Prácticamente dos tercios de los robos de Inglaterra y Gales registrados por la BCS se cometen en Londres, el oeste de la región central de Inglaterra o el gran Manchester.

De acuerdo con la BCS, Londres registra más delitos que cualquier otra ciudad del Reino Unido (112 por 1.000 habitantes), incluso teniendo en cuenta su mayor población. Pero no siempre fue así. En 2001, Nottinghamshire en Inglaterra (154 por 1.000 habitantes) y Manchester, también en Inglaterra (147) tuvieron un mayor índice delictivo que Londres (143). Strathclyde (que incluye Glasgow, y tiene la mayor cifra de delitos en Escocia) cuenta con un índice de delitos de 81 por 1.000 habitantes⁶. Ahora nos centraremos en un resumen de los registros de la policía durante la primera década del siglo XXI.

2.1. Los delitos denunciados en Londres durante la primera década del siglo XXI

En 2009, los delitos registrados en Londres mostraron el índice más bajo de los últimos 10 años (Tabla 1). En la última década, el conjunto de delitos registrados se ha reducido, sin embargo, el ritmo de esta reducción ha sido mayor en el nivel más bajo, delitos menos graves, mientras que la variación en el registro de delitos graves ha sido mucho más lenta (Tabla 2). Los delitos graves, como el asesinato y la violación, representan un 5% de los delitos registrados por el MPS, el mismo porcentaje que hace 10 años.

Evidentemente, a parte de delitos, la policía debe tratar muchos otros temas –un gran número de llamadas que finalmente no se registran como delito (por ejemplo, una llamada referente a una discusión o informes sobre actividades sospechosas, que posteriormente no se registran como delito) produciendo un efecto “iceberg”. Este efecto genera más de dos tercios de todas las llamadas de incidencias que recibe la policía y que no se registran como delito. En 2009, el MPS recibió 2.078.106 llamadas de emergencia y gestionó 3.083.244 incidentes, muchos de los cuales, finalmente, no se clasificaron como delito.

2.2. El iceberg – Una mirada rápida a las peticiones de asistencia policial

Un motivo importante por el que la población llama a la policía es su deseo de encontrar un órgano responsable para solucionar un problema urgente⁷.

En el Reino Unido, el término que se ha acuñado para muchos de estos problemas es el de “conducta antisocial”. Las experiencias de conducta antisocial son muy diversas y abarcan desde actividades que suponen molestias leves (con la expectativa de que estas molestias no deberían ser parte de la vida cotidiana de la ciudadanía) hasta comportamientos delictivos que pueden ser extremadamente perturbadores y/o amenazantes. No es nuestra intención discutir en este artículo si los verdaderos incidentes de la conducta antisocial que generan la implicación de la policía son “reales” o “válidos”; sino más bien se toma como punto de partida las experiencias subjetivas de aquellos que informan de la conducta antisocial. Una encuesta reciente realizada a ciudadanos londinenses⁹ que llamaron a la policía, indicó que la gran mayoría (88%) de los contactos con la policía estaban relacionados con algún tipo de disturbio en un lugar público (Bradford y Stanko, 2007). Prácticamente todos los incidentes sucedieron en o cerca del domicilio de los denunciantes. En más de la mitad de los incidentes denunciados (56%) el denunciante sentía que era más un informador que una víctima, mientras que quienes habían denunciado la mitad de todos los incidentes consideraban que eran delitos más que simples molestias.

Por las variables sociodemográficas disponibles, se constata que es ligeramente superior el número de hombres denunciantes que el de mujeres. Casi el 50% de todos los denunciantes tenían entre 35 y 54 años; franja de edad que comprende a aproximadamente un 40% de los ciudadanos de Londres⁹. Estas cifras implican que los denunciantes de conductas antisociales eran hombres situados en esta franja de edad intermedia que los porcentajes de población sugieren. Asimismo, el 77% de los denunciantes pertenecían a los grupos étnicos blanco británico o blanco irlandés, comparado con el 63% de los ciudadanos de Londres que en 2001 formaban parte de estos grupos étnicos; por el contrario, los miembros de muchos grupos de minorías étnicas tenían menos posibilidades de figurar en la muestra de lo que su representación en la población supondría (por ejemplo, en 2001 el 6% de los habitantes de Londres pertenecían al grupo étnico hindú, pero en la muestra de la conducta antisocial sólo aparecen reflejados un 3%). Como veremos a continuación, los ciudadanos que llaman a la policía por conductas antisociales difieren de aquellos que experimentan la violencia más grave registrada en Londres¹⁰. Quizás, el punto más interesante que se deriva de estas conclusiones es que los ciudadanos se muestran menos satisfechos con la gestión de la policía en los incidentes que consideran más graves (es decir, que constituyen de alguna forma delitos), que ocurren cerca de su hogar, más que en otros lugares y que, podría decirse, les afectan más (ruidos molestos).

2.3. Violencia grave: debates públicos respecto a la seguridad ciudadana

En los últimos diez años, las denuncias por violencia grave en Londres –asesinato, lesiones graves, violación– se han mantenido estables. Tres de estas categorías –asesinato, lesiones graves y violación– a menudo implican a ciudadanos que se conocen entre sí. Efectivamente, casi tres de cada cuatro denuncias de delitos por violencia grave y algo más de siete de cada diez casos de violación implican víctimas que conocen a sus agresores.

En la actualidad es la violencia grave la que de forma desproporcionada causa preocupación política respecto a la seguridad de Londres. En concreto, el homicidio es el que sigue acaparando los titulares y comentarios en los medios. Sin embargo, no todos los homicidios reciben la misma atención pública. Aunque, como ya se ha comentado anteriormente, el índice de homicidios es muy bajo, algunas clases de homicidio forman parte del discurso público sobre la seguridad en Londres. Estos homicidios se caracterizan por la vulnerabilidad de la víctima que con frecuencia es joven o de edad avanzada. Sin embargo, como cualquier análisis de homicidio indica, hay ciudadanos que corren más riesgo que otros y este riesgo sigue siendo muy bajo en Londres. Por ejemplo, algo más de uno de cada cinco homicidios afecta a víctimas mayores de 50 años. El año pasado, 29 víctimas de asesinato sobrepasaban los 50 años; 3 eran menores de 12 años y el promedio de la edad de una víctima de homicidio era de 36 años. En la actualidad, la preocupación respecto al homicidio se centra en los adolescentes. En los últimos tres años, en los debates londinenses sobre seguridad ciudadana se destaca el aumento del número de asesinatos de adolescentes. Entre 2007-2008, el número de adolescentes asesinados alcanzó la cifra de 28. Una cifra que despertó una gran preocupación. Las muertes de adolescentes provocaron una oleada de acciones por parte de la policía y otras organizaciones públicas y colaboradoras para diagnosticar los contextos en los que se inició el incremento de los homicidios de adolescentes: peleas y confrontaciones de grupos, algunas veces provocados por la “territorialidad” de algunos grupos y conflictos entre jóvenes que se gestan en las fronteras de la economía ilegal de Londres. En los últimos tres años, 71 adolescentes londinenses han perdido la vida. Sólo 11 casos quedaron sin resolver, en gran parte debido a que los asesinos conocían de alguna manera a sus víctimas.

Estas muertes de jóvenes (mayormente hombres de raza negra y de minorías étnicas) han dominado en los últimos tres años los debates en los medios acerca de la seguridad ciudadana en Londres. Los acontecimientos de carácter

tan público, como son los homicidios de adolescentes, tienen impacto en un reducido número de jóvenes de Londres y en pocos lugares. Sin embargo, el debate sobre la calidad de la seguridad ciudadana tuvo un profundo impacto. Tanto la BBC, a través de su página web, como el *London Evening Standard* (diario londinense de la tarde) publicaron una lista de muertes de adolescentes, con comentarios demandando que “algo” debía hacerse para parar el llamado “crimen de navaja” en Londres. Sin embargo, en encuestas recientes se planteó, entre otras, la pregunta sobre la sensación de seguridad en Londres y un 97% de los jóvenes entre 15 y 21 años contestaron que durante el día se sentían seguros y un 73% que respondieron que también se sentían seguros de noche en Londres. (Generalmente son chicas, más que chicos, quienes afirman que de noche se sienten inseguras.¹¹) Lo anterior sugiere que, a pesar de estos homicidios, la gran mayoría de los jóvenes dicen “sentirse seguros” en Londres. Más adelante, cuando examinaremos las características demográficas de las víctimas de los delitos cometidos en Londres, mostraremos que se trata de delitos cometidos por un joven a otro joven (especialmente el robo con violencia) que se reflejan en las crecientes denuncias de violencia ciudadana y que dichos registros podrían utilizarse como otro barómetro respecto a la seguridad ciudadana de los jóvenes en Londres. Justamente esta semana, el estudio del BCS sobre jóvenes (una encuesta realizada en Inglaterra y Gales) documenta que prácticamente uno de cada cuatro jóvenes entrevistados de entre 10 y 16 años ha sido víctima de un delito¹². Como veremos a continuación, cuando examinemos las víctimas de delitos registrados en Londres, los delitos contra jóvenes están presentes en los registros delictivos de la policía.

Lo más probable es que los jóvenes sean asesinados con una navaja. Otras armas –las de fuego– suscitan preocupación, ya que su uso todavía está poco extendido en Londres. El uso de armas de fuego es muy restringido en el Reino Unido y el uso de cualquiera de estas armas causa el interés de los medios. En los últimos 3 años, en Londres han muerto 65 ciudadanos por disparos intencionados (14% del total de los asesinatos) y en estos tres años se han registrado alrededor de 2.000 incidentes con armas de fuego. El servicio de policía sigue con atención estos incidentes, pues la disponibilidad de armas es restringida y el uso de las mismas está vinculado con la economía ilegal, como por ejemplo la venta ilegal de droga.

Aunque el homicidio es poco frecuente en Londres, éste genera el debate público sobre seguridad de la metrópolis en el siglo XXI. A pesar de ello, los acontecimientos que provocan este debate no son muy frecuentes. Por

ejemplo, el asesinato de un niño pequeño en 2007 provocó una protesta ciudadana y llevó a examen gubernamental el modo en el que la policía y los trabajadores sociales colaboraban para prevenir la violencia doméstica. En Londres, la muerte delictiva de niños es muy poco frecuente y en el siglo XXI cualquier asesinato infantil se examina detenidamente para hallar una forma en la que el sector público, en particular, podría haber evitado la muerte.

Sin embargo, tal como se ha expuesto anteriormente, gran parte de los delitos graves de violencia radican en las relaciones entre los ciudadanos, puesto que la gran mayoría de los casos de violencia grave tienen como protagonistas a víctimas y delincuentes que se conocen. Los homicidios por violencia doméstica y las agresiones físicas graves y sexuales aparecen de forma rutinaria en el perfil de violencia grave de Londres. Aproximadamente, un 15% de los homicidios está relacionado con la violencia doméstica (ha habido un descenso en los últimos 10 años). La violencia doméstica representa, como mínimo, una de cada ocho agresiones físicas graves y una cuarta parte de las violaciones registradas. Jóvenes menores de 20 años, en su mayoría mujeres, representan algo menos del 40% de todas las denuncias registradas por delitos de violación. En el siguiente apartado hablaremos sobre cómo ampliar nuestros conocimientos respecto al perfil de las víctimas a través de la información que nos proporciona el delito registrado en relación a las diversas clases de seguridad ciudadana a los que se enfrenta la ciudad de Londres en el siglo XXI.

2.4. ¿Qué nos cuentan las víctimas de un delito de seguridad ciudadana?

Lo más probable es que los ciudadanos veinteañeros denuncien ser víctimas de un delito general, sin embargo los adolescentes suelen ser víctimas de robos con violencia y agresiones sexuales. Respecto al delito general, los adolescentes (10% de todas las víctimas) denuncian en menor medida haber sido víctimas de un delito, mientras que los ciudadanos situados entre los 40 y 50 años (19%) sí denuncian robos y daños en propiedades.

La Tabla 4 indica que las víctimas de delitos no se distribuyen de igual forma entre todos los grupos de edad. Aunque los ciudadanos de entre 30 y 39 años representan el grupo de población predominante en la capital, estos no constituyen la mayoría de las víctimas de los delitos registrados. El grupo de edad entre 10 y 19 años (marcado en azul oscuro) constituye aproximadamente el 10% de la población de Londres, pero en cuanto a agresiones sexuales representan casi el 40% de las víctimas. Este grupo también denuncia una tercera parte de los robos con violencia de la ciudad. Lo

anteriormente expuesto significa que para los jóvenes de Londres, los robos con violencia y las agresiones sexuales son los motivos principales por los que ellos o sus padres llaman a la policía. Si sumamos el grupo de los veinteañeros, el resultado es que en Londres aproximadamente la mitad de todas las víctimas son menores de 30 años.

A pesar de lo sorprendente de las conclusiones respecto a la edad de las víctimas, también es significativo su origen étnico. Es mucho más probable que los ciudadanos de raza negra y minorías étnicas denuncien haber sido víctimas de un delito en Londres. Pese a ser el 31% de la ciudadanía londinense, casi la mitad de los denunciantes de violencia en Londres son de raza negra o pertenecen a minorías étnicas. En cada tipo de delito violento existe una mayor proporción de víctimas de raza negra o de minorías étnicas, hecho que se ha incrementado de forma desproporcionada en la última década. Los resultados de violencia grave son incluso más sorprendentes; el 60% de víctimas de asesinato, el 50% de víctimas de violencia grave y el 46% de víctimas de violación son de raza negra o de minorías étnicas.

Entre las víctimas de delitos denunciados dominan los hombres. Dos tercios de las víctimas son hombres y la mitad de la población londinense está compuesta por hombres. Es todavía más probable que denuncien ser víctimas de delitos de violencia, robo con violencia y hurto. Un alto porcentaje (77%) de las víctimas de robos con violencia son hombres y este dato, que en el año 2000 era del 72% ha aumentado ligeramente en la última década. Lo más habitual es que sean mujeres las que denuncien ser víctimas de agresiones sexuales, representando el 88% de todas las víctimas registradas. Como ya se ha mencionado anteriormente, la violencia doméstica es una de las razones principales por las que las víctimas solicitan ayuda de la policía. La violencia doméstica representa una tercera parte de todos los actos violentos, tanto de mayor como de menor gravedad. Este dato ha permanecido igual durante los últimos diez años. Además, en la última década ha aumentado el número de hombres que denuncian actos de violencia a la policía; el 57% (antes el 52%) de víctimas de los actos violentos son hombres. Es posible que el aumento de la violencia relacionada con el alcohol, en Londres, haya tenido repercusión en el incremento de víctimas masculinas.

De todas las víctimas de delitos registrados en el sistema del MPS en 2009, un 16% tenía relación con negocios. Esta proporción aumenta por robo, daños a la propiedad y fraudes. En 2000, el 17% de la totalidad de las víctimas tenía relación con negocios, lo que indica que en los últimos diez años a penas ha variado.

¿Qué nos indica la descripción anterior sobre el registro de víctimas de un delito? Desde 2000 se constata una disminución en los delitos registrados, sin embargo, la mayor parte de las víctimas son jóvenes, de raza negra y de minorías étnicas. Este cambio es importante a la hora de profundizar en el tema de la seguridad ciudadana en el Londres del siglo XXI. Parece que la actuación policial está cada vez más implicada en la persecución de jóvenes y que la carga de la persecución de delitos denunciados cae con más peso en la población de raza negra y en las minorías étnicas londinenses. Esta población no se distribuye de forma uniforme por el territorio de Londres. Teniendo en cuenta que la población londinense es cosmopolita y multicultural, esto implica que la actuación y protección policial debe concentrarse en algunas áreas y en algunos ciudadanos más que en otros. Esta observación debe llevarnos a un debate más profundo respecto a la seguridad ciudadana en Londres.

2.5. ¿Qué nos indica la información sobre los delincuentes respecto a la seguridad ciudadana?

Hay bastante oscilación entre las franjas de edad de los habitantes de Londres; sin embargo esta oscilación no existe en las edades y en los niveles de delitos cometidos. Algo menos de la tercera parte de todos los delitos registrados son cometidos por jóvenes de edades comprendidas entre los 10 y los 19 años, y dos tercios son cometidos por ciudadanos menores de 30 años. Más del 90% de los delitos de robo con violencia son cometidos por ciudadanos menores de 30 años (el 72% cometido por el grupo de edad de entre 10 y 19 años). La siguiente tabla indica las diferentes edades y el tipo de delito cometido.

En 2009, el perfil étnico de los delincuentes contrastaba de forma bastante evidente con la distribución étnica de la población de Londres en su conjunto. En comparación con la población londinense, los delincuentes de raza negra o de minorías étnicas tienen una alta sobrerrepresentación, siendo el doble de la proporción de ciudadanos de este grupo sensibles a delitos como el robo con violencia. Asimismo, todos los demás tipos de delitos también reflejan una sobrerrepresentación de delincuentes de raza negra y de minorías étnicas. Entre 2000 y 2009 el perfil étnico ha cambiado, incrementándose la proporción de delincuentes de raza negra y de minorías étnicas. Esta sobrerrepresentación ayuda a explicar la razón por la que muchas de las víctimas registradas también son de raza negra y de minorías étnicas.

La mayoría de los delincuentes de Londres son hombres, representando el 84% en 2009. En los tipos de delitos en los que las mujeres se ven inmersas, como son robos y posesión, la proporción de éstas nunca sobrepasa el 32%,

mientras que los hombres representan al 68% de delincuentes. El 94% de los delincuentes sexuales y el 91% de los que cometen robos con violencia son hombres, datos que evidencian que cuanto más grave el delito, más probabilidades hay de que éste haya sido cometido por un hombre.

Lo anterior no sorprendería a un criminólogo, aunque puede que sí, si consideramos que el siglo XXI ha supuesto cambios drásticos en la seguridad ciudadana de la metrópolis. En los debates sobre la seguridad ciudadana sigue habiendo con demasiada frecuencia una ausencia de comentarios respecto al género, excepto que sea una joven o una mujer quien haya cometido el delito. Sin embargo, lo que la descripción anterior sobre la delincuencia indica es que los ciudadanos son más proclives a cometer delitos, a nivel local, contra ciudadanos de su mismo grupo. Hombres/chicos son el objetivo de hombres/chicos; es más probable que los hombres/chicos agredan a mujeres/chicas que conocen o con las que tienen o han tenido una relación.

2.6. ¿Qué información nos proporciona el lugar donde se comete un delito registrado respecto a la seguridad ciudadana?

Al utilizar de nuevo los datos de los delitos registrados para investigar los patrones, un análisis más profundo nos indica que el lugar, en el Londres del siglo XXI, también tiene importancia a la hora de explicar la seguridad ciudadana. Dividimos los delitos registrados entre los que suceden en lugares públicos o a puerta cerrada. En Londres, el 62% de los delitos registrados y cometidos por adolescentes se producen en lugares públicos. Este dato es comparable con el 49% de los delitos registrados y cometidos por ciudadanos de edades entre los 20 y los 29 años y el 44% de los registrados y cometidos por ciudadanos de entre 30 y 39 años. En los debates sobre la seguridad ciudadana se podría incidir más en la evidencia de los delitos cometidos por jóvenes. Pero los ciudadanos también necesitan a la policía para proporcionar seguridad en espacios privados. Tal como se indica en la descripción anterior, el nivel de los delitos registrados cometidos en lugares públicos disminuye sistemáticamente con la edad del delincuente (y por el contrario, el número de delitos cometidos en lugares privados aumenta con la edad).

La mitad de todos los actos violentos se cometen en un lugar público, junto con el 88% de todos los robos con violencia y el 80% de los delitos de robo y posesión. De los restantes delitos violentos, el 41% se comete en viviendas privadas y el otro 8% en instalaciones privadas comerciales (como tiendas o bares).

Los delitos registrados también se concentran espacialmente en

determinadas áreas de Londres. El 2% de todos los delitos registrados en Londres tienen lugar en el "Central London", una zona de Westminster de unos 6,5 km², el centro turístico y de la industria del ocio de la capital. La mitad de todos los delitos registrados en Londres tienen lugar en 180 distritos, la mayoría de los cuales se agrupan en el Londres Interior (Inner London). La mayor parte del resto de áreas que detentan mayor concentración de delitos registrados son algunos distritos de "la periferia" –12 centros urbanos metropolitanos–, generalmente, distritos situados a las afueras de Londres, con identidad de "centro urbano" diferente y con múltiples instalaciones comerciales y de ocio.

3. La seguridad ciudadana en el Londres del siglo XXI

¿Qué podemos decir, basándonos en el contexto anterior, sobre la seguridad ciudadana en Londres a principios de este nuevo siglo XXI? Si partimos del modo en el que los ciudadanos recurren a la policía como único indicador de preocupación respecto a la seguridad ciudadana, observamos la siguiente información recopilada a partir de una revisión de delitos registrados en los últimos 10 años en Londres:

- La mayoría de los casos de violencia más graves recaen de forma significativa en los londinenses de raza negra y de minorías étnicas.
- En particular, los delitos de homicidio afectan mayoritariamente a hombres de raza negra y de minorías étnicas.
- El espacio y el entorno de la propia vivienda suscita preocupación respecto a la conducta antisocial;
- Las experiencias de jóvenes en delitos graves –especialmente robos con violencia y delitos sexuales– están en manos de otros jóvenes;
- Los lugares de ocio (de contacto social y consumo de alcohol) también son los lugares con los índices delictivos más altos de Londres.

Los delitos denunciados por la ciudadanía a la policía reflejan una preocupación respecto a la seguridad en torno a la vivienda, durante los viajes de y al domicilio/áreas de ocio, y respecto a sus negocios. Adicionalmente, en un gran número de estos delitos violentos, y en concreto en los casos de violencia grave, están implicados víctimas y delincuentes que se conocen. La "gestión" de la seguridad ciudadana en Londres, una de las mayores ciudades del mundo, pasa por la intervención rutinaria en las relaciones personales y no por proteger a la población contra el peligro de desconocidos. Naturalmente, tal protección es un pilar principal de la actuación policial, y con la toda la razón. Sin embargo, una de las claves de la seguridad ciudadana en el siglo XXI sigue siendo la gestión del modo en que los ciudadanos que se conocen,

ya sean familiares, vecinos o amigos, se amenacen y victimizan mutuamente. ¿Qué nos dice lo anterior respecto a la actuación original de la Peel police (policía de Peel) para "mantener la paz de la Reina"?

Como criminólogos hemos estudiado el delito durante más de un siglo. En ocasiones el estudio de delitos estaba basado en un conocimiento detallado de casos de asesinatos o agresiones. Pero a menudo se trata de un comentario sobre una recopilación de un conjunto de estadísticas. Si observamos con más detenimiento, la situación delictiva dominante sigue implicando a una proporción de ciudadanos que solicitan la ayuda de la policía en la gestión de las relaciones de su entorno. Bien sea en relación a amistades, conocidos, relaciones íntimas o de negocios, muchos ciudadanos que piden ayuda a la policía solicitan que se inmiscuya en el sí de disputas personales, empleando a la ley como árbitro final. Hay que destacar que en una ciudad con semejante tamaño y talla mundial, la esencia de las disputas personales tiene un enorme impacto en la seguridad ciudadana.

- 1 Reino Unido tiene tres jurisdicciones legales: Inglaterra y Gales, Irlanda del Norte y Escocia. Cada una de estas jurisdicciones tiene su propio código penal y procedimiento criminal aunque existen similitudes entre ellos. Con respecto a otras administraciones del sector público, existen cuatro jurisdicciones: Inglaterra, Gales, Irlanda del Norte y Escocia.
- 2 El principal motivo por el que la gente no denuncia un delito a la policía es que considera que se trata de un delito demasiado trivial y/o que no causa pérdidas.
- 3 Para los que están interesados en la historia de la actuación policial en el Reino Unido vean como ejemplo (Rawlings (2002); Emsley (1996); *The English Police: A Political and Social History* 2nd edition); (Reiner, *The Politics of the Police*, 1992).
- 4 Existen amplios estudios sobre la historia de la policía en el Reino Unido. Para consultar una amplia selección de artículos, los principiantes en los debates respecto al Reino Unido pueden consultar por ejemplo *The Handbook of Policing* (2003), editado por Tim Newburn. La publicación *Law and Order* de Robert Reiner's (2007) ofrece una buena visión de las políticas de ley y orden en Inglaterra y Gales.
- 5 The British Crime Survey, <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/bcs1.html>
- 6 Scottish Crime Survey, <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Statistics/Browse/Crime-Justice/crime-and-justice-survey>
- 7 La mejor fuente respecto a los motivos por los que la ciudadanía llama a la policía sigue siendo Egon Bittner (1967).
- 8 Durante 2007-2008, la Policía Metropolitana llevó a cabo en Londres una encuesta a más de 18.000 ciudadanos que habían tenido alguna experiencia con comportamientos antisociales.
- 9 Corresponsiente al número de personas de esta franja de edad según del Censo de 2001 (www.statistics.gov.uk/census)
- 10 Generalmente, se constata una alta satisfacción a la hora de denunciar las conductas antisociales a la policía de Londres. En su conjunto, un 65% de los ciudadanos están completamente, muy o bastante satisfechos, un 11% ni satisfechos ni insatisfechos y un 25% se muestra bastante, muy o completamente insatisfechos. El índice más alto de satisfacción se encontró entre los que denunciaban un vehículo abandonado o un incidente en o cerca de su trabajo, pues se sentían a sí mismos como informadores y

consideraban que el incidente era sencillamente algo que ocurre. En contraposición, el índice más bajo de satisfacción se encontró entre los que denunciaban ruidos molestos o un incidente en o cerca de su casa, pues se consideraban a sí mismos víctimas y creían que el incidente era un delito.

11 Cada seis meses la Policía Metropolitana lleva a cabo una encuesta a 5.000 ciudadanos de Londres. Estos datos se han extraído de la muestra semestral de 2009/10, correspondiente a un grupo de 944 jóvenes de entre 15 y 21 años.

12 "Experimental statistics on victimisation of children aged 10 - 15: Findings from the British Crime Survey for the year ending December", 2009, Bryce Millard and John Flatley (eds) <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs10/hosb1110.pdf>

LA SEGURIDAD URBANA EN LAS GRANDES AGLOMERACIONES FRANCESAS

Christophe Soullez
Alain Bauer

Introducción

En Francia, hasta el siglo XVII, el crimen afectaba principalmente el campo, donde los bandoleros atacaban mayormente a viajeros o convois, cuando no eran los ejércitos extranjeros que en período de guerras aterrorizaban a la población. Las vías de comunicación eran inseguras y la ciudad, por su construcción pero también por su uso, se consideraba un lugar seguro y protector.

En la Edad Media, al igual que las ciudades construidas en tiempo del Imperio romano, que se dotaban de murallas para protegerse de las invasiones, las ciudades se fortificaban. Las ciudades desempeñaban un papel central en la organización de la sociedad como sede del poder feudal, pero también, en caso de problemas o de ataques exteriores, como lugar de repliegue de la población de los alrededores, que servían al señor en su feudo.

A partir del año 1000, el crecimiento demográfico y el avance del comercio provocaron el surgimiento de las ciudades y su extensión.

La consolidación del poder real en los siglos XII y XIII redujo los enfrentamientos entre señores feudales, pero había batallas con potencias exteriores durante las cuales los desertores y otros mercenarios cesados saqueaban los territorios. Por este motivo, como reacción a esta inseguridad creciente en el campo, se creó en Francia el primer cuerpo de policía: la Maréchaussée, que se encargaba de controlar y supervisar a los militares y tenía competencia en todo el territorio, salvo en las ciudades.

Con el tiempo, las ciudades fortificadas (los burgos) se volvieron demasiado estrechas y entonces se construyeron

viviendas fuera muros protegidas por nuevas murallas que seguían una evolución radioconcéntrica. El tejido urbano se densificaba, el espacio público era muy escaso y se limitaba a las vías y a algunas plazas. Paralelamente, las ciudades tenían que hacer frente a nuevos problemas: la higiene (ausencia de alcantarillado, enfermedades, ratas, etc.) y la inseguridad.

En un primer momento, el poder real intentó aportar en París soluciones a problemas puntuales. Así, en la capital, san Luis rey de Francia creó en 1254 el Chevalier du guet (el caballero de la guardia), compuesto por 20 sargentos a caballo y 26 a pie, encargado de asegurar la seguridad de París por la noche. El dispositivo se reprodujo rápidamente en todas las ciudades del reino. Pero no fue hasta 1667 que apareció en París, y después en la provincia, el primer verdadero órgano de policía a través de la creación del Lugarteniente general de policía. Del siglo XVII a principios del XX, como consecuencia directa del crecimiento de las ciudades, el Estado fue progresivamente desarrollando una organización policial susceptible de responder a las nuevas amenazas inherentes al desarrollo de las ciudades y a la evolución del crimen.

Así pues, mientras que en la Edad Media el poder desconfiaba del campo y sus habitantes, que a menudo se alzaban y organizaban revueltas campesinas, poco a poco las ciudades y sus habitantes se volvieron el centro de atención de las autoridades públicas y cada vez más se consideraron como territorios con habitantes potencialmente peligrosos. Los habitantes de las ciudades fueron personas que cada vez se tenían que controlar más con el objetivo de limitar las posibilidades de protestas contra el poder. Y fue bajo el régimen del Consulado, y luego bajo el Imperio, que fueron reforzados y desarrollados los servicios de información, que hasta entonces eran artesanales.

A lo largo de los siglos XVIII y XIX, los servicios de policía, y principalmente los de seguridad pública, se constituyeron de forma anárquica sin ninguna organización central. Hasta el régimen de Vichy, cada municipio tenía su propia policía municipal, salvo algunos municipios como Lyon (1851), Marsella (1908), Toulon et la Seyne (1918), Niza (1920), Estrasburgo, Metz y Mulhouse (1925), Alger (1930), Toulouse (1940), y luego diez nuevos municipios de Seine-et-Marne y 174 de Seine-et-Oise (1935) que, por distintas razones históricas, políticas y sociales, disponían de una policía nacional.

1. Una nacionalización tardía de la policía de las ciudades

El régimen de Vichy, a través de la Ley de 23 de abril de 1941, centralizó los servicios de policía a partir de

las bases regionales para crear así la primera policía de estado. La policía se instituyó en todos los municipios de más de 10.000 habitantes y en los municipios más pequeños designados por decisión del ministro del Interior. París siguió conservando su estatus especial con la Prefectura de Policía. La policía se organizó a escala regional, donde un prefecto se encargaba de la policía y tenía un intendente de policía que le ayudaba, así como servicios regionales de policía. Cada departamento comprendía un distrito de policía, dirigido por un comisario jefe del distrito, que estaba subdividido en circunscripciones de policía dirigidas por un comisario central o un comisario de policía, según su importancia. Se había elaborado un estatuto de la función pública policial. Este estatuto preveía el reclutamiento de la mayoría de los agentes por oposiciones y en el caso de algunos cargos, por títulos.

Tras un intento frustrado de volver al statu quo establecido después de la liberación, el dispositivo se mantuvo.

El régimen de la nacionalización se estableció por la Ley de 7 de enero de 1983, sea cual sea la institución del régimen de policía de Estado vigente, desde el 1 de enero de 1985 si el consejo municipal lo pide, en los municipios dotados con un cuerpo de policía municipal cuando se reúnen los requisitos de efectivos, de calificación profesional o de umbral demográfico.

La Ley de 21 de enero de 1995 fue complementada con disposiciones reglamentarias que determinan que las capitales de departamento tienen régimen de policía de Estado (*CGCT, art. R. 2214-1*) y que el régimen de policía de Estado se puede establecer en un municipio o en un conjunto de municipios que constituyan un conjunto urbano siempre y cuando se cumplan estas dos condiciones: 1º la población del municipio o del conjunto de municipios, valorada teniendo en cuenta la población estacional, sea superior a 20.000 habitantes, y 2º las características de delincuencia sean similares a las de las zonas urbanas.

En el mismo momento en que el proceso de nacionalización se vio reforzado por estos distintos textos, el régimen de policía de Estado empezó a sufrir varios golpes. De hecho, varias grandes ciudades, cuya policía es nacional, se dotan de otro cuerpo de policía municipal, poniendo así de relieve la insuficiencia de los efectivos de la policía nacional, la gran expectativa de la población en materia de seguridad o incluso la necesidad de desarrollar algunas misiones ignoradas por la policía de Estado (vigilancia de barrio, de las entradas y salidas de las escuelas, policía de estacionamiento, etc.). En 1999, el rápido desarrollo de las policías municipales condujo a las autoridades políticas a aclarar las

competencias de este cuerpo de policía en relación con las misiones de la policía y de la gendarmería nacionales.

Después, al cabo de 20 años de varios intentos, empezó a ver la luz una policía de aglomeración en París, y luego en las principales zonas urbanas francesas a partir del año 2009.

Pero en Francia, justo después de la Segunda Guerra Mundial, y frente al empeoramiento de la delincuencia en algunos barrios, las ciudades volvieron a ser una de las cuestiones que preocupaban al poder político.

2. Las periferias francesas: territorios frágiles

Después de la Segunda Guerra Mundial, el apremio para alojar la población comportó una aceleración importante de la construcción, especialmente en las grandes zonas urbanas concentradas en la periferia de las ciudades. Aunque las condiciones de confort que se ofrecían entonces eran de calidad, esta nueva forma de vida engendraría problemas. Los antiguos habitantes realojados veían como la población de su municipio se triplicaba y pasaba de ser un pequeño núcleo a ser un barrio periférico, y los nuevos habitantes debían conformarse con las imposiciones de la arquitectura y la vida colectiva.

Hasta 1974, el gran crecimiento económico había estado ocultando los problemas que se iban dibujando tanto en lo que se refiere a la vivienda como a la inserción social y económica de los habitantes de las grandes aglomeraciones. La crisis del petróleo sacó estos problemas a la luz paulatinamente y sucesivamente hasta el punto de suscitar un sentimiento de exclusión de una parte de la población y llevar algunos barrios a la marginación. Desde agosto de 1976, la seguridad ha sido una preocupación de los poderes políticos y en 1977, Alain Peyrefitte, ministro de Justicia publicó el artículo « Réponses à la violence » (Respuestas a la violencia) en el que esencialmente daba recomendaciones y que abrió el debate sobre la prevención y la represión, lo que a su vez dio lugar a la votación de la Ley de seguridad y libertades.

En 1979, en Vaux-en-Velin, tuvieron lugar los primeros enfrentamientos entre las fuerzas del orden y grupos de jóvenes, y fueron incendiados los primeros automóviles, lo que apareció en los medios de comunicación. Pero fueron los hechos de 1981 en la ciudad de Minguettes à Vénissieux los que tuvieron una cobertura mediática en primera plana de numerosos medios. Estos motines fueron justificados por la revuelta social de los jóvenes de los barrios desfavorecidos de la periferia de Lyon y por el rechazo de las discriminaciones

y condiciones de vida insostenibles. Entonces, éstos se consideraron como una expresión de las reivindicaciones políticas y sociales.

Después del debate alrededor de la aprobación de la Ley de seguridad y libertades¹, el cambio de mayoría de 1981 contribuyó al surgimiento de una política de prevención caracterizada por un planteamiento básicamente social del tratamiento de la delincuencia. Esta política dio lugar a la creación de los primeros dispositivos de colaboración entre el Estado y los colectivos, así como a las primeras medidas de lo que se denominó oficialmente «Política de la Ciudad».

Al principio de los años noventa hubo otra oleada de actos violentos. En la ciudad de Vaux-en-Velin hubo más motines como consecuencia de la muerte de un motorista que volcó sobre un cordón policial. Los medios de comunicación enseguida lo relacionaron con los hechos de 1981. Después de estos motines, el presidente François Mitterrand nombró el primer ministro delegado a la ciudad y luego los trece primeros subprefectos delegados a la ciudad. En 1991, los enfrentamientos se extendieron a múltiples ciudades de la región parisense. Luego, durante toda la década de los noventa, muchos municipios fueron escenario habitual de enfrentamientos entre fuerzas del orden y jóvenes habitantes de los barrios sensibles. En otoño del 2005, en Francia hubo una oleada de sublevaciones en numerosas periferias como consecuencia de un trágico accidente mortal en el que murieron dos menores que se habían escondido en un transformador eléctrico para eludir un control policial. El estado de emergencia, que no se había usado desde la Guerra de Argelia, se decretó el 8 de noviembre del 2005 y se prorrogó durante tres meses. Esta violencia, que se desarrollaba básicamente en forma de incendios criminales y lanzamientos de piedras contra las fuerzas del orden, en algunos casos se transformó en motines en los que se enfrentaban varias centenas de personas de los barrios sensibles con las fuerzas de policía. Luego, en noviembre del 2007, en Villiers-le-Bel, murieron dos jóvenes que habían chocado contra un coche policía que estaba patrullando. Como reacción, la comisaría de policía fue asediada e incendiada. Las reyertas duraron dos noches y los agresores utilizaron por primera vez en este tipo de manifestaciones armas de fuego.

Regularmente, en muchos barrios hay oleadas de tensiones y enfrentamientos entre las fuerzas del orden y jóvenes, cuando no son los jóvenes entre ellos, provenientes de distintos barrios, que se enfrentan en luchas por el territorio o, más prosaicamente, para proteger el tráfico las actividades delictivas.

3. Los territorios más pobres son los más frágiles

La mayoría de actos violentos de tipo urbano tiene lugar en los barrios definidos como zonas urbanas sensibles (ZUS). Así, en el 2008, aunque los ataques a los bienes que se registraron en las zonas ZUS fueron un 15% inferiores a los de las zonas de circunscripción de seguridad pública (CSP), los ataques a las personas fueron ligeramente más frecuentes en estos barrios ZUS (un 12,2 por cada 1.000 habitantes frente a un 11,4 en sus CSP). Sin embargo, las ZUS están más expuestas a un determinado tipo de infracciones. Es el caso de los incendios intencionados de bienes privados, cuyo índice de hechos registrados por habitante es el doble que el de las zonas CSP a las que pertenecen. También se observa una sobreexposición en relación con los actos de destrucción y degradación.

Además, según los resultados de la encuesta "cadre de vie et sécurité" (Marco de vida y seguridad) realizada por el ONDRP (Observatorio Nacional de la Delincuencia y las Respuestas Penales) y el INSEE (Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos) en el 2009, los habitantes de las zonas ZUS ponían en el primer puesto de los problemas mencionados la mala imagen del barrio y la delincuencia. En enero del 2009, más de la mitad de sus habitantes declararon que su barrio sufría estos problemas (el 12% y el 26% de los hogares en los otros barrios de las mismas aglomeraciones). La percepción de inseguridad también es muy importante: en enero del 2009, el 25% de los habitantes de las zonas ZUS declararon que a menudo o a veces se sentían inseguros en su barrio, y el 13% en su domicilio, mientras que para los otros habitantes de las mismas aglomeraciones estas afirmaciones se sitúan en un 14% y un 8%, respectivamente².

Aparte de las estadísticas administrativas sobre faltas y crímenes registrados por los servicios de policía y las unidades de gendarmería, los resultados de la encuesta "cadre de vie et sécurité" revelan que los habitantes de las zonas ZUS padecen más agresiones que los de los demás barrios. A lo largo de los años 2007 y 2008, los habitantes de 14 años en adelante de estos barrios han sido víctimas de 14 robos con violencia por cada 1.000 habitantes (frente a los 6 por cada 1.000 habitantes de los otros barrios de las mismas aglomeraciones). El número de actos con violencia física que han sufrido estos mismos habitantes se ha elevado a 132 por cada 1.000 (111 por cada 1.000 en los habitantes del resto de barrios). También son mucho más a menudo testigos de actos violentos, actos delictivos o destrucciones y deterioros de elementos públicos (el 51% frente al 24% en los otros barrios).

En Francia el quid de la cuestión de la seguridad pública se concentra en casi 700 barrios repartidos mayormente en las periferias de las grandes aglomeraciones urbanas. El poder público tendría que llevar a cabo, en primer lugar, una política de prevención de los fenómenos llamados de violencia urbana, y asimismo definir una estrategia de seguridad basada en la lucha contra la economía sumergida y el tráfico ilegal, que son los que básicamente generan el proceso de marginación de los barrios sensibles.

4. Una lucha de territorio

La seguridad pública en las grandes metrópolis francesas debe entenderse en primer lugar por la valoración del territorio y su uso por parte de algunos jóvenes, para poder definir cualquier estrategia.

El territorio constituye un elemento federativo. La ciudad, el barrio, sirve de referencia y de identificación para muchos jóvenes (cuyas edades evolucionan con el tiempo). Los jóvenes se agrupan alrededor del espacio de la ciudad que, a veces, puede convertirse en el lugar y el motivo de un conflicto. Un fenómeno que asocia la territorialización y una forma de tribalización y conduce a un conflicto entre el orden social y «otro» orden: el del barrio.

El territorio también comporta una gran solidaridad entre sus habitantes, especialmente entre los jóvenes, ya sean de un mismo barrio o de un mismo inmueble. Esta solidaridad e identificación con el territorio llegan al punto de provocar la apropiación del espacio público.

La criminalidad urbana, pues, refleja una innegable dimensión territorial. Así, numerosos actos podrían tener como causa la defensa del territorio frente a los intrusos. Esta defensa cristaliza en un rechazo hacia todos aquellos que no pertenecen al barrio, pero también en una solidaridad extrema entre los jóvenes del mismo barrio. Si las fuerzas del orden u otros jóvenes de otros barrios la toman con un joven, la naturaleza de los actos deja de tener importancia, porque los jóvenes de su barrio acudirán inmediatamente a «socorrerlo».

Por último, las modalidades de apropiación del territorio por parte de los traficantes pueden explicar la concentración de las actividades ilegales entre unas pocas manos. En los barrios en los que se establece progresivamente un sistema de «caidato»³, la voluntad de reinar sobre un barrio o una ciudad sólo se puede llevar a término a través de la captación del máximo de actividades de tráfico locales posible. De forma que la competencia potencial queda neutralizada y la construcción de una amplia red de clientes representa para el caído la certeza de dominar el territorio, beneficiándose

de un cierto nivel de protección por parte de sus habitantes. Pero la economía del tráfico, especialmente de la droga, va estructurando progresivamente la representación de los lugares implicados y las formas de uso social del espacio de las ciudades. En muchos barrios, partes enteras de los espacios (plazoletas, pasajes, paseos...) son ocupadas por los traficantes. Estos fenómenos de apropiación se van volviendo cada vez más difíciles de invertir y contribuyen a la estigmatización de los barrios.

5. Territorios estructurados alrededor del tráfico

En algunos barrios, se observa una interpenetración más frecuente de los niveles de participación en la delincuencia, y especialmente en las actividades de tráfico. Es como si se estableciera una integración económica y de división del trabajo entre grandes traficantes y delincuentes menores. A los traficantes más establecidos ya no les importa prestar drogas o dinero a los delincuentes locales para «montar» pequeños negocios de tráfico, porque a cambio obtienen el apoyo de estas «pequeñas manos» en beneficio de sus propias operaciones de entrega, vigilancia o intimidación.

De estos intercambios surge una difusión bastante amplia de técnicas que hasta el momento estaban reservadas a los grandes delincuentes: recurren a la localización, a las maniobras para sortear el seguimiento policial, a la documentación falsificada, al chantaje o a las represalias punitivas incluso a veces salvajes.

Además, estas mutaciones de la delincuencia suelen responder a una estrategia de apropiación y defensa del territorio que tiene como objetivo bien proteger la actividad de los grupos que lo frecuentan gracias a un soporte base, bien asegurarles un mercado sin barreras para el producto de algunos robos y actividades ilegales.

La instrumentación de la violencia para controlar el tráfico, la creciente utilización de armas de fuego y perros de ataque, la multiplicación de los ajustes de cuentas entre los distribuidores y el aumento de agresiones, a veces planificadas, a las fuerzas del orden, se han convertido en elementos que representan una voluntad de convertir en santuarios algunos territorios en beneficio de los traficantes. Estos traficantes, muy hábilmente, también son capaces de comprar el apoyo o la actitud neutral con remuneración o con la participación en los beneficios de los de pequeños ayudantes.

Por esta razón, es cada vez más difícil analizar e interpretar algunos de los hechos que constituyen una alteración

del orden público, que a menudo son directamente y demasiado rápidamente calificados de «violencia urbana».

En muchos casos, los incendios de vehículos son actos delictivos «lúdicos», «miméticos», de represalia o a veces de «protesta». Pero una puesta en escena como esta puede ser una tapadera cómoda para borrar cualquier prueba de un robo de coche o para enmascarar un fraude al seguro. A veces los incendios de contenedores, de buzones o sótanos de inmuebles son actos de intimidación o venganza contra los vecinos que hayan tenido intención de oponerse al tráfico o de ir a testificar a la policía. Así pues, la agitación violenta también es una represalia posterior a una operación de la policía judicial, para presionar el entorno y disuadir futuras operaciones similares.

La instrumentación de la violencia para controlar el tráfico disipa la dimensión utópica que durante el mayo del 68 marcó las prácticas comunitarias del espacio (okupación, comunidad) y de la droga. La consolidación de algunas prácticas de tráfico en algunos territorios genera actos violentos específicos que son muy difíciles de controlar. El establecimiento profundo en un barrio concreto de actividades de tráfico que hayan llegado a niveles de sofisticación elevados genera en sí mismo actos de violencia, relacionados con el agravamiento de la tensión comercial entre los actores del tráfico o la necesidad que éstos tienen de defender su territorio.

El principal recurso que tiene un traficante está relacionado principalmente con el territorio más que con el producto en sí mismo. Por esta razón, el tráfico está tan fragmentado y está en manos de una gran diversidad de equipos y barrios o, más concretamente, de equipos de barrio. Mientras que las bandas de América del Norte o del Sur a menudo quieren extender su influencia y actividades más allá de su territorio de origen, en Francia las bandas de barrio se limitan por lo general a captar una red de reventa de otra ciudad, pero únicamente si ésta es cercana y si su red está debilitada porque, por ejemplo, todos sus capos han sido encarcelados. Entonces la reventa se hace dentro de una lógica de protección de su negocio en puntos de venta que ellos mismos controlan. Esta es, pues, una configuración en la que el cliente va al traficante, y no al revés, lo que comporta un flujo de actividad importante en el barrio y favorece la fragmentación del comercio en varias pequeñas estructuras autónomas. En cuanto el tráfico está más organizado y se estructura en una o dos familias o hermandades, se pasa de una lógica de banda a una lógica de criminalidad más clásica. Los servicios especializados de la policía nacional distinguen entre los equipos de ciudad que organizan el tráfico en su ciudad y los equipos de traficantes, las redes clásicas para las que la principal

preocupación es la importación. En éste último caso, más que la lógica geográfica, lo que constituye la base del grupo es la pertenencia a la misma etnia o el hecho de haberse conocido en prisión. Es básicamente ante estas situaciones que algunos barrios aparentemente tranquilos son víctimas de grupos de delincuentes que han querido «mantener el orden» para no dar motivos de intervención a los servicios de policía.

La multiplicación de las redes hace que la actuación de los servicios judiciales sea más difícil, porque tienen que luchar contra grupos pequeños fácilmente sustituibles, contrariamente a lo que ocurre cuando se lucha contra una estructura elaborada, que es más fácil de desestabilizar.

6. Nuevos peligros urbanos

Los enfrentamientos entre bandas pueden ocurrir fuera del territorio de origen de los miembros de las bandas, es decir en terrenos neutrales, como las estaciones, los centros comerciales, los conciertos, discotecas, transportes públicos, etc. Estos lugares pueden convertirse tanto en el lugar del «embrollo» como en el lugar del inmediato ajuste de cuentas de dicho alboroto. Puede pasar lo mismo en algunos centros escolares si se respeta cierta diversidad geográfica. Hay enfrentamientos regulares y al azar en conciertos u otros actos festivos en los que se encuentran los jóvenes. Pero en estos sitios «neutros», los fenómenos ocurren según lógicas distintas de las que rigen en la ciudad. Lo que puede ser el punto de partida del enfrentamiento, sin que haya premeditación, puede ser por ejemplo un encuentro inoportuno: una mala mirada entre dos grupos de jóvenes, el final de un concierto, un control de policía (que, de hecho, fue el detonante de los hechos de la Gare du Nord de abril del 2007). Los enfrentamientos entre bandas o contra la policía en los lugares de paso se realizan según parámetros múltiples y aleatorios, lo que en realidad limita la cantidad y que, necesariamente, aumenta la dificultad de anticipación e intervención por parte de las fuerzas del orden.

La vía pública es igualmente un lugar de expresión y manifestación. Durante mucho tiempo, era habitual en las manifestaciones que los responsables del orden de los sindicatos y la policía se enfrentaran de manera casi organizada. Ocurrió por última vez durante la violenta manifestación de los trabajadores de la siderurgia en 1979. A partir de las manifestaciones estudiantiles de 1986, se observó que delante de la primera línea de los agentes había una “nebulosa” que atacaba a las fuerzas del orden y después se refugiaba entre la manifestación. En 1990, las manifestaciones de los institutos del

mes de abril fueron marcadas por numerosos enfrentamientos con las fuerzas del orden y por el saqueo a varios comercios. Nuevamente, en 1994, en las manifestaciones contra el proyecto del contrato de inserción profesional (CIP, un tipo de contrato de duración determinada para los menores de 26 años remunerado al 80% del salario mínimo interprofesional), los «alborotadores» utilizaron la manifestación para saquear los comercios antes de refugiarse en medio del gentío, haciendo así muy difícil la intervención y el mantenimiento del orden. Los objetivos fueron claramente identificados (los comercios), los propósitos definidos (saquear) y los enfrentamientos con las fuerzas del orden limitados. A partir del 2005 (en las manifestaciones contra la Ley Fillon), los mismos delincuentes atacaron a los propios manifestantes. La violencia de estos «alborotadores» acababa de dar un salto.

Así pues, nos encontramos ante un cúmulo de tres tipos de operaciones que planean sobre las manifestaciones: actos contra las fuerzas del orden y los edificios públicos, contra los comercios y los manifestantes, lo que fue especialmente visible en las manifestaciones contra el contrato de primera ocupación (CPE, un tipo de contrato indefinido para los menores de 26 años de dos años de duración, tiempo durante el cual el empresario puede despedir al empleado sin dar motivo, y si el empleado deja el trabajo no tiene derecho al paro) del 2006. Bandas de jóvenes, provenientes en su mayor parte de los barrios sensibles de la periferia de París, atacaron directamente a otros jóvenes y les robaron en medio de la gente. El 23 de marzo del 2006, en el momento más crítico del movimiento, casi 2.000 delincuentes particularmente violentos abordaron las fuerzas del orden y devastaron comercios y agredieron a los jóvenes manifestantes.

Las autoridades públicas presencian cada vez más usos nuevos del espacio público y privatizaciones temporales de este espacio en beneficio de los nuevos tipos de concentraciones. El desarrollo de las tecnologías de la información, pero también las redes sociales, han comportado en los últimos tiempos la aparición de concentraciones festivas en masa caracterizadas por su ilegalidad, pero también por su forma irruptiva en el espacio urbano (*flash mobs*, fiestas en el metro, aperitivos Facebook, etc.). Más allá de las cuestiones puramente jurídicas relativas a la legalidad de estos actos, estas concentraciones de nuevo género plantean problemas de orden público y de seguridad importantes. ¿Cómo gestionar decenas de miles de personas, a menudo jóvenes, que no se conocen pero que se juntan de forma espontánea en un espacio público sin que, la mayor

parte de las veces, se pueda identificar al responsable de su organización? Además, la perspectiva de la aparición de flash mobs violentos, delincuentes o terroristas no es una simple e infantil hipótesis. El uso de las tecnologías permite el anonimato, la movilización colectiva y la coordinación sin vínculos directos. La acción terrorista podría pasar así de una lógica de células y de redes cerradas a una lógica abierta y virtual hasta el momento de pasar a la acción. Nada impide tampoco el desarrollo de *flash mobs* delincuentes. Este fue el caso, el 2 de junio del 2009 en Filadelfia, de algunas decenas de jóvenes, que respondieron a una cita organizada en un sitio comunitario para robar una estación de servicio... Todo ello sin olvidar la posibilidad de eventuales enfrentamientos entre los participantes pacifistas y algunos grupos de delincuentes, que utilizan los mismos medios de movilización, pero que aprovechan el anonimato y la diversidad de objetivos para agredir.

La democratización de los transportes públicos, el asentamiento de una sociedad de ocio y consumo y el desplazamiento de numerosos ejes económicos han modificado considerablemente el espacio urbano y han aumentado los intercambios entre los centros de las ciudades y los barrios periféricos de las grandes aglomeraciones. Las redes de transporte se han convertido en transmisores, pero también en zonas de delincuencia. La gestión y el control de los flujos representan un verdadero desafío para los poderes públicos.

7. Políticas públicas (demasiado) diversificadas

Francia ha respondido al desarrollo de la inseguridad urbana con planteamientos que han variado considerablemente a lo largo de los treinta últimos años.

Después del debate, un poco grotesco, sobre la aprobación de la Ley de seguridad y libertades, el cambio de mayoría de 1981 contribuyó al surgimiento de una política de prevención caracterizada por un planteamiento básicamente social del tratamiento de la delincuencia. El nacimiento de la Comisión Nacional para el Desarrollo Social de los Barrios (CNDSQ) y de la Comisión de Alcaldes Sobre Seguridad, también llamada comisión Bonnemaison, dio lugar a los Consejos Municipales y Departamentales de Prevención de la Delincuencia (CCPD) encargados básicamente de desarrollar cooperaciones y de poner en práctica acciones para mejorar la vida cotidiana de los habitantes de los barrios sensibles.

Luego, a principios de los años noventa, la “política de la ciudad”, que hasta entonces se había orientado hacia

el desarrollo social de los barrios, experimentó un punto de inflexión significativo, en un contexto de desempleo y de problemas urbanos. Las acciones y reflexiones del año 1990 y asimismo el discurso del presidente de la República en Bron después del encuentro de «Banlieues 89» desembocaron en el nombramiento de un ministro de Estado encargado de la política de la ciudad el 21 de diciembre de 1990 y, en enero de 1991, el nombramiento de 13 subprefectos encargados de las misiones para la política de la ciudad.

Esta “política de la ciudad” tenía como objetivo mejorar las condiciones de vida de los habitantes mediante numerosas y diversas acciones, desde la rehabilitación de la vivienda hasta la promoción de la vida asociativa local pasando por el desarrollo del ocio para jóvenes o los dispositivos específicos de promoción del acceso al empleo para los jóvenes. Según los creadores de esta nueva doctrina, todas estas medidas y la suma de dinero que se les ha destinado en treinta años, debían contribuir a disminuir la delincuencia y frenar la violencia urbana.

Durante estos treinta años, esta política ha experimentado múltiples variantes: desde las Convenciones de Desarrollo Social de los Barrios (CDSQ) hasta los Contratos Urbanos de Cohesión Social (CUCS) pasando por los Contratos de Ciudad, las medidas del Pacto de Reactivación para la Ciudad de 1996 y la creación de zonas urbanas sensibles, zonas de redinamización urbana o zonas francas urbanas, el Pacto Esperanzas Periferia en el 2008, sin olvidar la creación de la Agencia Nacional de la Renovación Urbana (ANRU) en el 2004, la Agencia de Cohesión Social e Igualdad de Oportunidades (ACSE) en el 2006, el Comité Interministerial de Prevención de la Delincuencia (CIPD) en el 2007, etc.

Los dispositivos y las leyes se han ido acumulando sin ser evaluados. Los territorios discriminados (positivamente) se han multiplicado y los créditos prestados han aumentado de forma importante por lo poco que realmente se puede comprender la suma inmensa de dinero destinada a esta política. El hecho es que todas estas acciones se han hecho sin mucha coherencia, además de que las dotaciones y subvenciones se encabalgan y se amontonan de forma inextricable hasta el punto de que incluso ha aparecido una expresión propia, la “selva de ayudas”⁴.

Si bien la política de la ciudad ha conseguido crear cooperaciones que antes no existían, su impacto en otros campos, especialmente el de la prevención de la delincuencia, ha sido muy limitado. Además, esta política se ha puesto en marcha demasiado tarde, cuando los problemas habían llegado ya a un punto de no retorno, con lo que la intervención resulta mucho más difícil.

Todavía hay demasiadas reticencias e inercias en la política de la ciudad que apela demasiado a la buena voluntad, cuando lo que sería necesario, en la mayoría de los casos, es imponer. Este es un terreno en el que el Estado, lejos de toda bravata, debe demostrar su fortaleza y dar buen ejemplo implantando sus servicios en el corazón de las ciudades difíciles. Aunque sea a cambio de poner más dinero, como por ejemplo en la remuneración de los agentes, rompiendo así la sempiterna norma de igualdad entre todos los funcionarios. Estos agentes, que la mayoría de las veces son jóvenes provenientes de fuera de la capital, a veces sólo piensan en una cosa: volver. Motivarles a venir y quedarse mediante anticipos más rápidos, primas consecuentes, viviendas (decentes) equipadas, es posible e incluso podría “producir” voluntarios. Como contrapartida, habría que evaluar su implicación y sus resultados. El Estado debería tener la libertad de seleccionar a todos sus funcionarios destinados a las zonas más sensibles, a todos los niveles de la jerarquía. La solución a los problemas más difíciles pasa por soluciones de excepción.

Desde hace unos diez años, el Estado ha intentado también desarrollar la prevención situacional acelerando el uso de la videovigilancia en los transportes públicos y en las calles⁵.

Igualmente, consciente de que el urbanismo podría ser un factor de riesgo, la Ley de Orientación sobre Seguridad votada en 1995 establece que hay que presentar un estudio de seguridad pública altamente detallado para todos aquellos equipamientos que necesitan obtener permiso de construcción o de ordenación que “por su importancia, localización o características específicas, pudieran ocasionar incidencias en la protección de las personas y de los bienes”. Esta disposición innovadora en realidad está cargada de consecuencias. Además de la introducción de este estudio como elemento clave para el permiso de construcción u ordenación, dicho estudio presupone competencias que debe tener el solicitante para realizarlo, así como la formación de agentes del Estado para poder proporcionar un dictamen fundado sobre los estudios presentados. La Ley de Prevención de la Delincuencia de 5 de marzo de 2007 ha permitido adaptar el artículo 111-3-1 del Código de Urbanismo a las evoluciones del derecho de urbanismo y a las prácticas de los actores en el terreno. Así, la nueva redacción de este artículo pretende favorecer un diálogo entre los promotores de un proyecto, las autoridades públicas y los actores locales. El procedimiento prevé un examen sistemático del Estudio Previo de Seguridad Pública (EPSP) realizado por una comisión departamental. Habrá sido necesario, sin embargo, esperar 12 años para la publicación de los decretos de aplicación⁶.

8. Estrategias policiales en evolución

Además de reforzar las capacidades de investigación de los cuerpos de policía, la creación de nuevas acusaciones penales para ayudar a tener más en cuenta el desarrollo de los fenómenos criminales urbanos (especialmente y recientemente la participación en una banda), los poderes públicos también han intentado adaptar la organización policial a la evolución de la delincuencia.

Hay dos reformas emblemáticas que ilustran esta voluntad. La primera, que se puso en funcionamiento en el 2002, pretende luchar más eficazmente contra la economía sumergida que afecta a muchos barrios a través de la creación de nuevas unidades de policía judicial: los Grupos de Intervención Regionales (GIR). Los GIR tienen como misión luchar contra la economía sumergida y las distintas formas de crimen organizado. En la metrópoli hay 29 GIR, de los que 21 tienen sus competencias como las de una región administrativa y 8 están adheridos a la región Île-de-France, con competencias departamentales. Los GIR están compuestos por policías, gendarmes y también agentes de aduanas, de impuestos o de servicios de competencia. Trabajan principalmente para dismantelar las redes en las ciudades.

En septiembre del 2009 el Ministerio del Interior y el Ministerio de Presupuesto, Cuentas Públicas y Función Pública firmaron un protocolo que preveía la designación de agentes de los servicios fiscales encargados específicamente del seguimiento de los barrios en los que la economía sumergida es acentuada. Se trataba de detectar los síntomas exteriores de riqueza de los caídos locales y compararlos con sus declaraciones fiscales, así como con movimientos bancarios sospechosos.

La segunda reforma, puesta en marcha en septiembre del 2009 en el marco de la reforma del «Grand Paris», tiene como objetivo adaptar la organización de la policía de París a la extensión de la zona de delincuencia de París. Se ha creado una policía de aglomeración, extendiendo así las competencias de la Prefectura de Policía más allá de los límites de París⁷. A partir de este momento, el prefecto de policía coordina la lucha contra la delincuencia en París y en los tres departamentos de la pequeña corona (prefijos 92, 93 y 94), lo que representa 6,4 millones de habitantes. La reforma debería permitir colectivizar estas unidades para ofrecer refuerzos a las unidades territoriales en el marco de la creación de las fuerzas de intervención rápidamente movilizables y proyectables. Considerando la movilidad de la delincuencia y las bandas y el carácter atractivo de París, el hecho de poner en común los datos y la información operativa recogidos por

los distintos servicios de información dará la posibilidad de inventariar más detalladamente y hacer el seguimiento de los movimientos de las bandas. En lo que a la policía judicial se refiere, se han creado los grupos «ciudad» en París, en Hauts-de-Seine y Val-de-Marne⁸ para poder identificar mejor el conjunto de los miembros de una actividad de tráfico. Cabe destacar que otras metrópolis francesas adoptarán próximamente una organización exacta a esta.

De este modo, la ciudad no es el lugar del crimen, sino el de la policía. De los extramuros de antaño a la periferia de hoy, siempre ha sido la relación entre el centro y su periferia lo que condiciona el equilibrio urbano.

- 1 La discusión sobre la Ley 81-82 de 2 de febrero de 1981 de Refuerzo de la Seguridad y Protección de la Libertad de las Personas enfrentó a los que querían una política represiva con los que preferían un planteamiento global de la delincuencia.
- 2 Masurel, H. *Rapport 2009 annuel de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles* [...].
- 3 Nota del T. En el antiguo reino de Argel y otros países musulmanes el Caid era una especie de jefe o gobernador.
- 4 Véase el informe del Tribunal de Cuentas (*La politique de la ville*), de febrero de 2002.
- 5 Bauer, A.; Soulez, C. «Concessions sécuritaires et vidéoprotection/vidéosurveillance» [...]. Bauer, A.; Freynet, F. *Les Etudes de sûreté et de sécurité publiques* [...].
- 6 Decreto n.º 2007-1177 de 3 de agosto del 2007.
- 7 Decreto n.º 2009-898 de 24 de julio del 2009 y orden de 9 de agosto del 2009.
- 8 Ya existía uno en Seine-Saint-Denis.

CONCLUSIONES

LA SEGURIDAD DESDE UNA PERSPECTIVA METROPOLITANA. EL CASO DE BARCELONA

Carles González Murciano
Marta Murrià Sanganís

1. La seguridad ciudadana, un problema metropolitano

Hablar de espacios comunes es hablar de seguridad. En los últimos años todo el mundo ha asumido, en mayor o menor medida, que entrar o salir de ellos implica exponerse a varios riesgos, a la mala educación de algunos usuarios, a las amenazas o a los robos y a la violencia. También hemos aprendido, con mayor o menor acierto, a protegernos de estas situaciones. La respuesta depende generalmente de los recursos del sistema legal y sobre todo de los de la policía, porque es a los cuerpos de seguridad a los que corresponde establecer estrategias de vigilancia y de prevención para que no se produzcan delitos, en el convencimiento de que la protección de la seguridad ciudadana y el ejercicio de las

libertades públicas son requisitos básicos de la convivencia en una sociedad democrática¹. Pero a pesar de que todos conocemos la profesionalidad de nuestra policía y su dedicación, también es cada vez más evidente que las necesidades de la población en materia de seguridad ciudadana son más amplias y que se debe intervenir con otros recursos que no son meramente disuasorios.

Se trata de un asunto que en los últimos años ha despertado mucho interés y ha hecho correr mucha tinta; parte de la constatación de que la inseguridad depende tanto de la exposición real y cierta a las diferentes manifestaciones de la delincuencia (las tasas delictivas medidas por los expertos) como del modo en que las personas conviven y viven el espacio público. En primer lugar, es importante, por tanto, abordar la dimensión espacial de la seguridad, porque el diseño físico de los espacios puede generar inseguridad. De todos es sabido que atemorizan los lugares oscuros, estrechos, con rincones y por los que pasa poca gente. Una larga tradición de análisis –desde la criminología situacional hasta las teorías del espacio defendible, etc.– permite constatar además que la iluminación, el mantenimiento de las instalaciones y su capacidad para adaptarse a distintos usos y usuarios –en consecuencia, para favorecer la apropiación colectiva y evitar la degradación y la vandalización– son factores que influyen decisivamente en la forma en que se atribuye seguridad a estos espacios.

En segundo lugar, la dimensión social de la seguridad. En un mundo urbanizado como el actual, la historia de la ciudad es en gran parte la historia de la sociedad. Pero si la vida urbana es en sí misma causa de muchos factores positivos, paradójicamente también los genera negativos, entre ellos la inseguridad. Llegados a este punto, en el terreno de los malentendidos hay uno que es considerable y que conviene corregir. Consiste en considerar que unas mayores cuotas de bienestar urbano derivan, como un efecto mágico o una cura terapéutica, en más seguridad. Ya desde el mismo momento de su fundación, en las ciudades convergen tanto la riqueza como la pobreza y, en consecuencia, los problemas y los conflictos que esta proximidad no puede dejar de engendrar². En la calle o en el parque, la presencia de personas cuyos comportamientos molestan, especialmente si actúan como si aquellos espacios fueran suyos y no estuvieran abiertos a todos, genera desconcierto. Incluso pueden generar miedo, sobre todo si estas personas forman parte del imaginario colectivo de la inseguridad compartido por una mayoría de la población. Entonces tanto da si ha mediado una amenaza, una agresión o no, si se ha producido una relación delictiva o no, porque la sensación de inseguridad y de riesgo aumenta entre las personas que tienen que convivir en estos espacios.

1.1. El estudio de la seguridad ciudadana en Barcelona y el área metropolitana

De todo lo anterior se deduce que la gestión de la seguridad ciudadana es una política social compleja. Conscientes de esta realidad, ya en el año 1983 el entonces alcalde de Barcelona, Pasqual Maragall, constituyó la Comisión Técnica de Seguridad Urbana, con el objetivo de elaborar un programa que definiera los aspectos básicos de actuación y propusiera al equipo de gobierno las medidas que debían emprenderse para una actuación eficaz. Después de catorce meses de trabajo, la comisión formuló un diagnóstico y unas propuestas. El documento resultante concluía que la información disponible en este ámbito representaba poco más que una primera aproximación, y se proponía iniciar una firme política de investigación y de estudio enmarcada en la política global de seguridad ciudadana³.

La Encuesta de victimización y opinión sobre la seguridad de Barcelona apareció en este contexto. Este estudio se realiza de manera ininterrumpida desde el año 1984 con una periodicidad anual, y da paso a una de las series analíticas más amplias sobre la seguridad urbana jamás realizada por un gobierno local⁴. La encuesta ha sido, y es, mucho más que una mera operación intelectual, ya que se trata de un instrumento para una gestión política informada y descentralizada. Su objetivo fundamental es el estudio de la distribución de la delincuencia y del sentimiento de seguridad desde la perspectiva de la ciudad, dejando bien claro que las desigualdades en su plasmación territorial pueden asociarse a las diferencias sociales y de uso de sus barrios y distritos (la diferente apropiación de la ciudad por las clases sociales).

Pero desde los inicios de los trabajos de la comisión ya han pasado casi treinta años. Durante este tiempo las ciudades, que han ido evolucionando según las necesidades sociales de cada momento, han acumulado décadas de crecimientos de población y de actividades que las han ido engrandeciendo. En este proceso, Barcelona se ha convertido en la ciudad central del continuo urbano que hoy conocemos como área metropolitana de Barcelona. A su alrededor se articula un espacio de relaciones funcionales, de concurrencia urbanística, de uso en común de suministros y de servicios que permite hablar de un entorno diferenciado con sus particularidades y necesidades específicas⁵.

Con una superficie de 636 km² y una población de 3.218.071 habitantes⁶, los 36 municipios de esta área metropolitana se sitúan entre las aglomeraciones urbanas más densamente pobladas de Europa, con 5.060 habitantes/km². La vida en el área metropolitana es densa, por la elevada concentración de

población, y también es móvil. Entre los municipios de la aglomeración hay un intercambio diario de trabajo, de educación, de cultura, de comercio y de ocio que hacen de esta realidad territorial un espacio dinámico, interactivo y muy heterogéneo.

En conjunto significa que gran parte de las relaciones urbanas que se producen en el interior de un municipio, se extienden hoy a todo el territorio metropolitano. Social y económicamente las ciudades crecen y son vividas más allá de sus límites administrativos. El continuo urbano, junto con el nuevo modelo de relaciones y de movilidad, también modifica las pautas delictivas. Por una parte, la aparición de nuevos polos de centralidad y de atracción de población supone que en las horas de mayor tráfico, en los momentos en los que hay un gran número de personas, se multipliquen las ocasiones y el número de víctimas potenciales. Por otra parte, cada una de las ciudades metropolitanas es el escenario de unos episodios delictivos que afectan no sólo a los residentes del propio municipio, sino a los habitantes de las poblaciones vecinas.

Así, la ciudad y los distintos territorios que la rodean se han ido integrando económica y funcionalmente hasta constituir una entidad urbana no sólo intermunicipal, sino transterritorial⁷. Esta afirmación también es válida en lo que respecta a la seguridad, de lo que resulta que el análisis adecuado de la seguridad ciudadana tiene que enmarcarse hoy en el contexto de la realidad metropolitana. Sensible a esta situación, el Ayuntamiento de Barcelona puso a disposición de la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana el patrimonio de conocimientos que había conseguido a lo largo de los años y en 1989 se decidió a ampliar el operativo de la Encuesta de victimización a todos los municipios del área metropolitana⁸. El estudio de la victimización en términos metropolitanos tiene que permitir la detección de desigualdades y diferencias en materia de seguridad no explicadas por el análisis de casos concretos a escala municipal.

La Encuesta de victimización del Área Metropolitana de Barcelona (EVAMB) se realiza anualmente desde el año 1990. Aporta datos tanto del estado objetivo de la seguridad (la exposición de los ciudadanos a las manifestaciones de la delincuencia y el proceso de denuncia de estos hechos) como de su vivencia subjetiva (la evaluación que los ciudadanos hacen de la seguridad en su barrio y en su municipio). En concreto, se estudia la victimización (la población que ha sido víctima de algún hecho delictivo en seis ámbitos⁹) y la percepción de seguridad de los habitantes del área metropolitana por sexo, grupos de edad, capital educativo y económico y por territorios. Veinte años

de serie analítica ofrecen la posibilidad de observar empíricamente y estudiar dinámicamente los procesos de cambio en el estado de la seguridad ciudadana en el área metropolitana, así como de aportar comprensión sobre su evolución. Se demuestra que la incidencia desigual de problemas de seguridad en el territorio metropolitano mantiene unas pautas propias. Se distribuyen geográficamente recorriendo la centralidad y de acuerdo con la lógica de las transformaciones urbanizadoras que modifican su estructura de población (composición y tamaño).

2. Evolución y estado de la seguridad ciudadana en el área metropolitana de Barcelona

En la seguridad ciudadana hay que diferenciar claramente, tanto en el diagnóstico como en su tratamiento, la exposición real y cierta a las diferentes manifestaciones de la actividad delictiva de la construcción social del sentimiento de seguridad entre la población. En estos veinte años los cambios del área metropolitana han ido modificando y reescribiendo el paisaje delictivo y de seguridad con el que conviven sus vecinos.

2.1 Evolución de la delincuencia

De acuerdo con los datos de la EVAMB, la victimización en el área metropolitana, desde el año 1989, ha ido en alza, con una cierta estabilización entre 2004 y 2008. Sin embargo, el año 2009 apunta un cambio de tendencia y la estabilidad conseguida en los últimos años se ve modificada por un incremento del índice de victimización (el porcentaje de población que ha sido víctima de algún hecho delictivo), que llega al 22,3%, el valor más alto alcanzado hasta el momento en toda la serie (véase la figura 1).

Respecto a las diferentes manifestaciones delictivas estudiadas por la encuesta, la victimización más elevada es la que se da en el ámbito de la seguridad personal (robos, atracos, agresiones...), que a lo largo de los años ha ido desplazando a los hechos delictivos contra los vehículos como ámbito de mayor victimización. Son menos frecuentes los hechos delictivos contra los domicilios y es menor aún la exposición de la población a las formas de delincuencia que afectan a los comercios y negocios, y las que se dirigen contra las segundas residencias o los productos agrarios.

La victimización más elevada, en el ámbito de la seguridad personal, se produce por hechos no violentos: el robo del bolso o la cartera y el del teléfono móvil son los hechos más frecuentes en este ámbito. La apropiación de bienes mediante alguna dosis de violencia afecta a un menor volumen de población. Así,

los hechos más frecuentes contra los vehículos son también los que revisten menor gravedad: el robo de objetos en el interior del vehículo y el de accesorios. Los robos de bicicletas y de motocicletas son más frecuentes que los robos de coches.

En un contexto de crecimiento demográfico y de aumento de la densidad en los municipios del área metropolitana, la actividad delictiva crece, al contar con un número mayor de personas susceptibles de ser victimizadas. Las variaciones de población, por tanto, ya sea bajo la forma de incrementos o de pérdida de habitantes, tiene que ser una variable que debe tenerse en cuenta en el momento de adecuar la actuación de los sistemas de protección de los ciudadanos.

Los cambios en la estructura demográfica también tienen efectos en las relaciones que los ciudadanos mantienen con la seguridad. Así, en el periodo comprendido entre los años 2003 y 2009, se ha detectado un aumento de la victimización entre el sector de las personas mayores en el área metropolitana. Tradicionalmente poco afectado por la delincuencia, la mayor preeminencia demográfica del segmento de personas mayores, junto con una mayor esperanza y calidad de vida, contribuye a una mayor vulnerabilidad a la delincuencia. En este proceso los jóvenes también han emergido como un colectivo especialmente vulnerable a las nuevas formas de delincuencia, hasta el punto de que han desplazado a los adultos como el colectivo más expuesto al riesgo de victimización. Los cambios demográficos también han contribuido a incrementar la diversidad étnica. El crecimiento de la población de nacionalidad extranjera en el área metropolitana se ha acompañado de importantes incrementos en la actividad delictiva. Con unos índices de victimización muy elevados, estos incrementos se relacionan sobre todo con la gran vulnerabilidad de estos colectivos ante la delincuencia.

La terciarización de los empleos y del tejido empresarial en los municipios del área metropolitana se ha visto acompañado por aumentos en la actividad delictiva. Por una parte, los cambios en el mercado laboral y en los roles de género han influido en un incremento de la victimización de las mujeres, que hoy es equiparable a la de los hombres. Por otra, la creación de nuevas empresas y la diversificación de la oferta de servicios modifican las pautas territoriales de distribución de la delincuencia porque la centralidad y la masificación del territorio comportan un mayor número de oportunidades, una mayor garantía de anonimato y, sobre todo, la posibilidad para los delincuentes de obtener economías de escala. Al mismo tiempo, las pautas de movilidad de la población y la especialización

funcional del territorio metropolitano también ejercen una atracción desigual sobre la actividad delictiva. Según las actividades que se desarrollan en él, la delincuencia se concentra sobre todo en las zonas comerciales, los centros de servicios, centros de negocios, etc.¹⁰

En síntesis, la mayor parte de las acciones delictivas que afectan a la población metropolitana se corresponden con varias modalidades de delincuencia predativa (contra la seguridad personal y contra los vehículos), es decir, utilitaria, que busca apropiarse de un bien u obtener un beneficio económico sin violencia y con los menores costes posibles para el delincuente. Se trata de acciones rápidas, que ocurren mayoritariamente en la vía pública, que suelen incorporar escasas dosis de violencia y que presentan, por tanto, dificultades para reconocer al delincuente.

2.2 Evolución del sentimiento de seguridad

Los datos de la EVAMB, uno de los pocos instrumentos que permiten el estudio del sentimiento de seguridad entre la población, muestran que la percepción del nivel de seguridad ciudadana, tanto en relación con el barrio en el que se vive como en el conjunto de la ciudad, ha ido mejorando gradualmente –en términos generales– en el conjunto de municipios del área metropolitana. Actualmente, los niveles más altos de seguridad ciudadana se perciben en las localidades pequeñas y medianas y, por el contrario, son más bajos en las poblaciones más grandes (Badalona, Barcelona, Hospitalet de Llobregat y Santa Coloma de Gramenet).

Las sucesivas transformaciones del área metropolitana han ido modificando las pautas de convivencia y el sentimiento de seguridad de la población. Al final de la década de los ochenta, los niveles de seguridad eran muy bajos, coincidiendo con la época en la que los ayuntamientos democráticos empezaban a diseñar y a poner en funcionamiento sus políticas de prevención. A partir de este momento, el sentimiento de seguridad empezó a incrementarse progresivamente, hasta llegar a valores máximos en el período de 1998 a 2001. Sin embargo, con la entrada del nuevo siglo, y después de años de mejora progresiva, los niveles de seguridad de los barrios y ciudades metropolitanos están empeorando ligeramente, coincidiendo con un importante período de transformaciones sociales (véase la figura 2).

El crecimiento demográfico de las ciudades, caracterizado por un aumento de la población de más edad y de la población infantil y juvenil; el aumento y la diversificación de la población extranjera, con un flujo especialmente intenso en los últimos años; las grandes operaciones y actuaciones urbanísticas, que han transformado el paisaje

metropolitano; la consolidación del área metropolitana como una ciudad de flujos más que un agregado de municipios, en conjunto, han contribuido a modificar –en ocasiones de forma esperada y en otras involuntariamente– las pautas de convivencia y de relación entre los ciudadanos y con su territorio, y, lo que es más importante, con consecuencias importantes para la seguridad ciudadana.

El *Informe 2009 del estado de la seguridad en el área metropolitana de Barcelona*¹¹ apuntaba algunos factores que pueden haber contribuido a un cierto incremento de la percepción de inseguridad en el territorio metropolitano y a un aumento de la conflictividad en la convivencia. Basándose en los análisis de las informaciones sobre los cambios vividos en el seno del área metropolitana durante el último período, se detectó que algunos procesos metropolitanos parecen haber influido de manera significativa en el sentimiento de seguridad y los procesos convivenciales en el área metropolitana.

El incremento de las victimizaciones es, lógicamente, un elemento clave que contribuye a generar sensación de inseguridad. Así, la percepción de que el nivel de seguridad ha empeorado crece a medida que lo hacen los índices de victimización. El incremento de la delincuencia ha sido, pues, uno de los factores que han contribuido a generar inseguridad entre los vecinos del área metropolitana en el período comprendido entre los años 2003 y 2009.

Sin embargo, la percepción de inseguridad también es el resultado de otros factores, como por ejemplo, el uso social del espacio. Los análisis muestran que la sensación de inseguridad crece a partir del momento en que el territorio empieza a percibirse como un espacio problemático para vivir en él, ya sea por el deterioro de las condiciones sociales del hábitat (incivildades) o por la necesaria convivencia con el otro (el que es de otro grupo, el que da miedo). También suelen aparecer como inseguros los espacios segregados, abandonados o que presentan dificultades para territorializarlos como propios. Así, a medida que los territorios dejan de ser centrales o dejan de atraer flujos de población, se produce un incremento del número de personas que dicen que se sienten inseguras. Y a la inversa, a medida que los territorios ganan en centralidad disminuye la sensación de empeoramiento de la seguridad.

3. La gestión de la seguridad en el área metropolitana de Barcelona

Las metrópolis son más que un conglomerado de gente, de calles y de edificios; son el sistema de relaciones sociales implicado en el proceso vital de las personas que viven en ellas y que las

viven, y las tendencias observadas en el territorio metropolitano respecto a su historia reciente constatan una evolución considerable. Nos hallamos ante una sociedad metropolitana muy consolidada, pero que debe afrontar los cambios vividos en muchas de las estructuras que la sustentaban y que la habían caracterizado hasta el momento. Las dinámicas demográficas y productivas metropolitanas se han modificado, y han surgido nuevas expectativas sociales y culturales.

Cambia la gente y cambian los espacios urbanos, y con ellos, cambia la fenomenología de la inseguridad ciudadana. Aparecen nuevas situaciones que derivan en problemas de convivencia con los vecinos y por el uso de unos espacios públicos que son limitados y que se han convertido en una de las fuentes principales de conflictividad ciudadana y de inseguridad. La convivencia emerge, por tanto, como uno de los factores clave en el sentimiento de bienestar e, inseparablemente, también de seguridad. El estudio de la influencia de estas transformaciones, hasta donde permiten vislumbrar los datos, muestra que los actuales procesos metropolitanos plantean una serie de retos específicos para la gestión de la seguridad ciudadana en los próximos años.

3.1 Prevenir la delincuencia

Con el propósito de reducir la delincuencia que se ha mostrado de mayor extensión e incremento en el territorio metropolitano, se constata la conveniencia de dar prioridad a una acción concertada y sostenida en el tiempo destinada a reducir de forma significativa la llamada «pequeña delincuencia» (hurtos, robos, agresiones, etc.) en la totalidad del territorio metropolitano y, en particular, en los lugares que acumulan la mayor parte de estos hechos. Corresponde a los cuerpos de seguridad desarrollar las estrategias necesarias que, desde la proximidad, el conocimiento y la adaptación al territorio, mejoren sustancialmente la eficacia y la eficiencia de las estrategias normativas, policiales y judiciales en el momento de reducir los efectos más perniciosos de la actividad delictiva en el territorio del área metropolitana y en las redes de transporte y vías de comunicación que la vertebran.

A los municipios, y muy especialmente los que tienen competencia en policía local, les corresponde ayudarse mutuamente a fin de corregir los desequilibrios territoriales y colaborar con sus vecinos para proteger a los ciudadanos de los efectos de las actividades delictivas, que, como el resto de actividades cotidianas, van más allá de los límites administrativos. Sin embargo, esta lucha efectiva contra la delincuencia y la reducción de la preocupación pública tendría que ser

compatible con las políticas orientadas a mejorar el sentimiento de seguridad a través de la promoción de la convivencia y la minimización de los conflictos que se manifiestan en el uso del espacio público y el medio urbano.

3.2 Gobernar la inseguridad

Sin perjuicio de las políticas y actuaciones de lucha contra el delito, tenemos que ser conscientes de que las políticas de seguridad deben responder, principalmente, a una preocupación por la seguridad que emerge como un producto relativamente reciente de la evolución social y política de nuestras sociedades. De forma que si hasta hace unos años se asumía sin demasiadas dificultades que las medidas para controlar el delito también eran la mejor estrategia para reducir el miedo y la inseguridad, hoy en día, en cambio, muchas de las demandas de seguridad que llegan a las autoridades y a los gobiernos locales tienen menos relación con un incremento de los hurtos y robos que con un aumento de las solicitudes de protección ante los conflictos que emergen en la vida cotidiana. Los ruidos, los malos olores y las disputas entre vecinos, o la simple presencia en la vía pública de colectivos de personas que molestan o que actúan de modo que se considera «inapropiado» son, por citar sólo algunos ejemplos, situaciones que preocupan a la opinión pública.

Son inseguridades y temores sociales que, a pesar de contener el miedo real a ser víctima de una agresión personal (sobre todo en forma de robos o de agresiones contra la seguridad personal), interpelan directamente el derecho de los ciudadanos a una convivencia pacífica y segura. La tarea prioritaria tiene que consistir, por tanto, en reformular la problemática de la inseguridad ciudadana en unos términos que posibiliten afrontarla sin costes insostenibles para la libertad y la justicia, y esto requiere modificar las condiciones de producción de los temores que surgen en la convivencia.

Para cualquier política pública que se proponga despenalizar el conflicto y solucionar los problemas locales de seguridad, resulta imprescindible poner fin a la reducción de las políticas de seguridad a simples políticas de ejercicio del control y redefinir la seguridad ciudadana agregando la preocupación por la seguridad al conjunto de las políticas públicas –económicas, sociales, educativas, culturales, urbanísticas– que impulsan los diferentes gobiernos. En la definición de políticas de seguridad habrá que incorporar a nuevos actores sociales y extender estas políticas a nuevos ámbitos de la actuación colectiva, ya que la complejidad del fenómeno requiere un enfoque integral.

La seguridad es un reto que implica la calidad de vida y el Área Metropolitana de

Barcelona está preparada para afrontarlo, en el marco de sus competencias, a través de las políticas de apoyo local para la promoción de la convivencia (véase la nota 5). Las políticas de reducción de la inseguridad urbana comprenden actuaciones que van desde la rehabilitación, la renovación y el mantenimiento de los espacios públicos hasta la introducción de elementos de centralidad o a la dinamización de los espacios de uso común. Este no es el lugar para efectuar una disertación sobre el valor del espacio público para disuadir las conductas delictivas, pero sí, a pesar de todo, para recordar la importancia para la seguridad que tiene la defensa del medio ambiente urbano contra las agresiones susceptibles de restarle valor. Ante las técnicas de cierre –basadas en diseñar espacios alrededor de determinados servicios a fin de que sus habitantes se apropien de él y lo vigilen, así como en la búsqueda del orden a través del control de los flujos haciendo circular a la gente para evitar encuentros no deseados–, hay que recordar que es posible «securizar» los espacios de uso común abriéndolos a la vida social y a las relaciones, creando espacios nuevos o haciendo que los existentes sean más accesibles y agradables para todos favoreciendo su apropiación colectiva¹².

Pero si el tratamiento espacial de la seguridad es importante, hay que potenciar también la dimensión social de la seguridad ciudadana y trabajar para reducir los efectos criminógenos y, en general, los que causan inseguridad en la vida en común. Los elementos clave para ello son el desarrollo urbano mediante la revitalización económica de los barrios y una regulación adecuada de los usos del suelo para promover un equilibrio entre las zonas de residencia, de estancia, de comercio, de trabajo y de ocio; en definitiva, unas medidas que eviten la guetización y la concentración de factores de riesgo que conducen a la inseguridad.

1 Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, *Sobre protección de la seguridad ciudadana* (BOE n.º 46, de 22 de febrero).

2 Donzelot (2007).

3 Ayuntamiento de Barcelona (1986).

4 Para más información consúltese Sabaté (2005).

5 Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona (DOGC núm. 5708, de 6 de agosto).

6 http://www.amb.cat/web/mmamb/estudis_territoriais/indicadors

7 Font (2005).

8 Lahosa i Molinas (2003).

9 La seguridad personal, los vehículos, el domicilio, la segunda residencia, los comercios o negocios y la economía agraria.

10 IERMB (2009).

11 IERMB 2009.

12 Ponce (2010).

PUBLIC SAFETY

INSECURITY HAS CHANGED OUR LIVES¹

Jaume Curbet

1. The glocalisation of insecurity

In the last two decades, local concerns about public safety have been at the top of surveys as an issue that most worries public opinion. They have obtained the most spectacular publicity in the media and, therefore, have also received priority on political agendas.

Likewise, our tendency to always think about better solutions without even considering tackling the root causes of the problem in order to eliminate them (Panikkar, 2002) too often relegates analysing the problem and, therefore, understanding it. This occurs so often that, in practice, the 'problem of insecurity' has become one of the most used, if not the first, resources –without excluding the most brutal demagoguery– in political battles (for votes) and media battles (for audiences). A well-informed and clear debate is difficult, if not simply impossible, about the scope of the problem, its causes and, above all, the solutions that are really available. The effects of this unjustifiable shortcoming, far from representing a simple technical anomaly, take on colossal political relevance.

Whether it is the result of the existence of important interests –business, political and economic– directly connected to sustained levels of insecurity or the consequence of the psychosocial predisposition to offload diffuse and accrued anxieties onto a visible, local and easily-accessible object (the scapegoat mechanism) or even more probably, as the perverse synergy of both factors –namely, the conjunction between the interests created in insecurity and the psychosocial need to offload accumulated anxiety– the matter is that the problem of insecurity represents a poorly-formulated problem and poorly-formulated problems, as we know, do not have solutions. Thus, forewarning that we are facing a poorly-formulated problem becomes the prior condition that is absolutely essential for finding an exit from this authentic dead-end street.

In my understanding, there are two main reasons that explain this absurdity.

Firstly, the problem of insecurity is built –due to the state's lack of economic and social commitment (Wacquant, 2006)– breaking off a specific chunk of concerns about safety (insecurity, materialised locally) from the rest (insecurity, which is generated globally). Secondly, the formulation of the problem of insecurity is based on confusion between the objective dimension (the probability of being a victim of personal attack) and the subjective dimension (the widespread fear of crime). Thus, almost without a need to distinguish between real risk and perceived risk –which, despite their clear interconnection, are actually very different–, demands for security (citizens' request for either public or private protection services) rest on a diffuse fear of crime that, despite containing the real risk of being a victim of an attack, takes on its own life, completely separate from the real development of crime indexes.

1.1 Between risk and fear

Without a real increase in criminal activity, the perception of insecurity does not seem to significantly increase. After victimisation increases the feeling of vulnerability, this insecurity acquires an independent and differentiated dynamic in which many more elements may come into play than solely the real spreading of crime. Thus, proper understanding of the phenomenon of insecurity requires that we keep in mind that:

'After consolidated, this world view does not change quickly. It is not affected by the changes that occur year after year in crime rates, even when they entail drops in the real rates of criminal victimisation. This explains the apparent absence of a relationship between crime trends and feelings of fear about crime. Our attitudes towards crime –our fears and bitterness, but also our narratives and typical ways of understanding using common sense– become cultural events that are upheld and reproduced by cultural scripts and not by criminological research or official empirical data' (Garland, 2005).

It is not strange then that those who most experience this feeling of insecurity are not necessarily those social sectors that are genuinely most directly exposed to real risks of personal attack, but rather those that do not have either the resources or the life expectancy to adapt to the vertiginous economic, social and

cultural changes that are shaking the so-called age of globalisation. This is explained because in the shaping of this feeling of insecurity, there are other fears mixed in with the widespread fears of crime (typical, in short, of insecurity) that have nothing to do with real risk to personal security.

In any case, the endurance of this climate of uncertainty associated with the existence of high crime levels seems to reflect –in citizens' eyes– either a lack of desire to confront the problem or, worse still, an inability to do so. The spreading of the signs of social disorder lead individuals to feel at risk (real or perceived) in the region where they live and to even take specific measures to protect it. At this point, there seems to be a dual adaptation mechanism: on the one hand, the social sectors that have the resources to do so leave the places that threaten to enter into the spiral of social disorder and urban decline (Skogan, 1992); on the other, among the sectors that don't have this ability, the growth of feelings of insecurity feeds not only complaints but also punitive attitudes and reactions.

Despite this, the demand for security represents a social issue that cannot, in the end, be reduced to the simple aggregation of individual or group experiences. It therefore requires a political response –in the context of integrated management of cities and their dysfunctions– that can transcend merely technical and repressive responses (Chalom and Léonard, 2001).

At this point, everything points to demands for security in our society being shaped by the perceived risk of crime as an undifferentiated whole –more than on the basis of the real risk of being a victim of a specific type of attack– primarily by part of the sector that is threatened by economic marginalisation, as well as social, cultural, political and ideological marginalisation.

This explains why public policies are mainly focused on responding to demands for security from a fearful public (safety policies), instead of on deactivating the different conflicts that are the source of the different manifestations of crime (social policies). Thus, the vicious circle is complete: unleashed conflicts that generate precariousness in the most vulnerable social sectors; demands for security that

respond to perceived risk before real risk; safety policies that aim to give a fearful public peace of mind without changing the conditions that produce these fears; and, consequently, chronic insecurity .

1.2 Reformulating public safety

The study of the feeling of insecurity (perceived risk) is essential for correctly understanding the phenomenon of insecurity and, therefore, the social structure and the territory establish two basic dimensions, as they have an impact on the unequal distribution of this subjective side of the phenomenon among the public (Curbet et al, 2007).

With regard to social structure, as we have seen, the construction of the phenomenon of insecurity is not only related to the real risk the public experiences of being a victim of crime, but instead depends on many other factors. Among the risk factors, one of the most important is individuals' social positions. This makes them more or less vulnerable to social insecurity. The need for public safety sharpens among those groups with a more vulnerable social status, who experience a greater feeling of insecurity in all areas of life and have fewer resources to confront these risks. Conversely, people equipped with greater protection concede less importance to public safety. This is that sector of the population who enjoy a competitive position in the global economy, are politically integrated, are able to deploy new forms of social relationships and who are aware that they have sufficient resources to control risks.

With respect to the territory, cities and their neighbourhoods are much more than simple urban structures. They are the arena where citizens' social relationships develop, where the positive and negative aspects of coexistence materialise and where the public's fears and safeties are shaped. The perception of insecurity in neighbourhoods tends to be less than in the city. This is because neighbourhoods are close to us and known, while the city is seen as more distant and unknown. The two main arguments that confer security or insecurity to a space are the place itself and the people who frequent it. Both factors translate into a single variable: the social use of the space, a basic element to explain the risk perceived in different territories.

Another factor that may have an impact on perceiving insecurity in public spaces is incivility. This is because the structure of relations and coexistence in neighbourhoods is one of the privileged spheres for researching securities. Furthermore, incivility is a factor that comes into play in perceiving insecurity due to the deterioration of public spaces that is normally entailed. However, the problem of incivility could end up

becoming the scapegoat for a much larger and more disturbing problem: insecurity.

In any case, the problem of insecurity cannot be disassociated from the generalised absence of reliable indicators that make it possible to dimension the different forms of crime correctly, to continue to compare their evolution in different cities, countries and regions and, finally, to measure the real impact of different safety policies. Thus, the need to have reliable indicators on the development of crime and insecurity, more than an exclusively methodological challenge, has become a top political requirement.

As Torrente (2007) describes, there are currently three sources of information for properly understanding the risks to public safety that affect a community: the controllers (police, courts, inspectors, etc.), the victims and the offenders. Clearly, the controllers provide data exclusively related to the problems they manage, which is normally data on the infractions and crimes they process. Victims can relate their experiences, their fears and their safety and security demands. They therefore provide a wide range of data on how unsafety is experienced. Finally, the violators and criminals can talk about their activities, outlooks and intentions. Naturally, these are just the transgressions and crimes that we know about. Different techniques can be used to gather data from each group. The most common include police and legal statistics, victimisation surveys and self-incrimination surveys.

Since they measure different things, each of the sources and techniques employed has its limitations. More than half of penal crimes are not reported and sentences may not even represent 8% of the reports filed. Furthermore, police statistics tend to over-represent 'street crimes' committed by youth, men and low social classes, in detriment to 'white collar' crimes. In turn, it is hard for victimisation surveys to capture events with group victims, such as environmental crimes or those committed by organisations and professions. Finally, self-incrimination surveys have serious problems with no responses. As a whole, the different sources tend to over-represent the infractions and crimes committed on public streets and to under-represent other types of crime. Thus, there is really no ideal source or technique for evaluating public safety. This is so true that sociologists and criminologists tend to use different sources in these analyses. Even with the aforesaid limitations, victimisation surveys are the technique that provides a vision that is closest to the general public's reality, so that they tend to be used as a base for subjective insecurity indicators, namely, to measure perceived risk.

An added difficulty in analysing insecurity rests not only in the lack of suitable indicators, but also in their own limitations. As selecting them always implies a choice, they cannot be exempt from theoretical and political controversies.

Despite all these limitations, which are, moreover, inevitable, we must understand that the priority task consists of reformulating the problem of insecurity (associated exclusively with the danger of street crime) in the context of global social insecurity, in terms that make it possible to deal with it without costs that are unsustainable for freedom and justice.

2. The governance of public safety

The selection and implementation of technically-viable policies and practices (namely, executable ones) and politically sustainable ones (socially acceptable) presupposes the existence of certain social, political and cultural conditions for their realisation. The interaction, inevitably paradoxical, between the freedom of individual and responsible action by the players and the decisive influence of social, political and cultural conditions is inescapable.

In the last quarter of the 20th century in industrialised societies, the field of crime control and criminal justice underwent –if not a complete collapse or break– a crisis that rattled some of its basic mainstays (danger) and gave rise to a series of adaptable responses whose effects have made it into the modern day (opportunity). According to Garland, this is when the social and criminological scenario was shaped in which our new public policies must be deployed. It was marked, especially in the last third of the 20th century, by two fundamental social events: the standardisation of high crime levels and the recognised limitations of state criminal justice. Jointly, they gave rise to a third event that is just as important: the erosion of the myth –a founding principle of modern states– according to which sovereign states are able to generate law and order and control crime within their territorial limits.

At the beginning of the 90s, when the progression of crime rates that started in the 60s in industrialised societies seemed to have reached a plateau, the crime rates against property and violent crimes recorded were 10 times higher than 40 years earlier. However, don't forget that the rates in the years after World War Two were already double or triple those registered in the period between wars. Thus, between the 1960s and 1990s, a series of phenomena developed around crime: increased and widespread fear of crime, routine behaviour to prevent it, omnipresent and generalised cultural and media 'awareness of crime'. People no longer considered high crime rates

as a temporary disaster and started to deem it a normal risk that had to be constantly kept in mind. Thus, firstly, the contemporary experience of crime is set forth –based on a new fearful awareness of the inevitability of high crime rates– in a series of cultural assumptions and group representations that not even a drop in crime rates seems able to change.

Intimately connected to the standardisation of high crime rates, and practically in parallel, a second determining event occurred in the shaping of the contemporary experience of crime: the recognised limits of state criminal justice. Until the end of the 1960s, criminal justice institutions seemed capable of suitably resolving the challenges posed by the sustained increase in registered crime rates. However, in the 1980s and the beginning of the 90s, a clear feeling of failure in criminal justice agencies was seen and an increasingly explicit recognition of the state's limitations in controlling crime.

This outlook, somewhat buried in official circles, became much more strident in public opinion that forthrightly stated their critical position about criminal justice (particularly the actions of courts and judges). They were accused of passing down sentences that were too indulgent and not concerned enough about public safety. In this climate of mistrust about the ability of criminal justice, public policies deem it more realistic to confront the effects of crime than to tackle the problem itself.

2.1 The crisis of state crime control

This leads us to expect a collision between these two facts –standard high crime rates and recognised limitations of the state criminal justice system– to realise that 'the king has no clothes'. The state's capacity to duly comply with its aim to govern different aspects of social life was questioned on several fronts. However, the structural depth of this inability had yet to be unveiled. Neither temporary nor partial, the lack of expertise to generate the expected levels of crime control made the magnitude of state failure blatantly clear.

The erosion of the state's ability to impose law and order and control crime within its borders undoubtedly represents a truth that is extremely difficult for government authorities to take on. They are aware of the enormous costs that would be entailed in abandoning their pretension of being the exclusive providers of public safety. The flip side of acknowledging the dangers is the failure of institutions, which would have to be justified by the lack of dangers (Beck, 2008).

However, in reality trust in public power to control crime is –as Robert (2003) reminds us– a relatively recent

invention, and even more so in social practices than in the dialogues of state lawyers. It is no surprise then that this is a fragile trust that needs very little to erode it. And no excessive sensitivity is needed to perceive, under the fine layer of the contemporary criminal system, the persistent ancestral beating of fear, power, violence and revenge.

Thus, the slow, difficult march forward of the pace of humanitarian reforms in the field of crime control and criminal justice should be no surprise. Conversely, the apparent ease with which we return to punitive principles and strategies that, to enlightened souls, may have seemed definitively ended in a bygone age.

For the purposes of identifying the changes that have occurred in controlling crime, Garland (2005) suggests taking two sets of transformative forces into account. Firstly, the social, economic and cultural changes that characterise late modernity. These changes were experienced unequally by all Western industrialised democracies after World War Two and, more sharply, starting in the 1960s. Secondly, the combination of economic neo-liberalism and social conservatism guided the public policies unleashed in response to these changes and, likewise, responded to the crisis of the welfare State.

Following Garland, it became clear that the changes that happened in the field of crime control and criminal justice during the last half of the 20th century are certainly due to the combined actions of political decision taking, designers of public policies, criminologists and opinion shapers. However, these are only explained by also considering –as an essential condition– the changes made in social structure and the cultural sensitivities that made these types of public policies both possible (technically) and desirable (by the sectors most influenced by the electorate).

Certainly, in the change of millennium, the endurance of the structural elements typical of capitalist and democratic modernity and the unfolding of deep transformations in economic, political, social and cultural arenas have both converged. They have affected the global economic markets and the national state systems and even the basic conditions that govern the lives of individuals and families. These changes, both due to their scope and their intensity, could not help but substantially alter the area of crime control and criminal justice.

In any case, whatever the result may be, the action of criminal justice is condemned, due to its very nature, to generating dislike and, at times, disillusion and even frank hostility in some of the parties involved in the process. For example, measures must be taken about dangerous individuals, and

criminals must even be released that are reincorporated into communities after their sentences have been served. Under these conditions, the different players watch each other mistrustfully and are generally sceptical about the overall efficacy of the criminal justice system. Thus, it is not strange that the state device for controlling crime continues is viewed more as part of the problem of insecurity than a solution by a large part of the population (Garland, 2005).

2.2 Tension between politicians and administrators

In no case can this be seen to justify a determinist reduction of the options available –both to the agencies and the authorities in the criminal justice system– for responding to these aforesaid changes and, thus, for deploying significantly different strategies. The leading role and, thus, the responsibility of the players in the changes that occurred in crime control and criminal justice in this last half century are unquestionable in resolving problems that were successively posed.

The governments have deployed two broad strategies that are schizophrenically aimed at opposing objectives. On the one hand, they promote institutional reforms and public policies addressed, in one way or another, at surpassing the proven limits of criminal justice and making the community co-responsible for the preventive control of crime (communitarian strategy). On the other, the elected government employees –faced with difficulties in adapting public policies to an inconvenient reality– frequently react in a politicising way, either by denying the evidence and reconfirming the state myth of exclusive state control of crime or by signing up for law and order formulas from electoral results, which are tempting but have unpredictable social results (punitive populism).

The increase and chronification of the registered high crime rates starting in the 1960s certainly significantly alarmed the main criminal justice agencies (the police, courts, prisons). The shrinking resources to confront increased demand must be added to the increased workloads of the criminal justice system (crimes reported to the police, investigations done, trials held, imprisoned criminals). As seen, criminal justice started to be viewed as part of the problem, more than as part of the solution. The anxiety caused by fear of losing the public's trust also caused different, and not always complementary, reactions in the two principal groups of institutional players: the politicians and the administrators.

For political players, moving in the electoral competence setting, political decisions are strongly conditioned by the requirement to adopt effective short-term measures, which are popular and are not interpreted by public opinion

as showing weakness or neglecting state responsibilities. Thus, political decisions in the area of crime control and insecurity inevitably tend to seek over-the-top showiness, when not simple sensationalism, and to avoid being accused of not being in touch with 'common sense' at any price, by either the political opposition or the media (Garland, 2005).

Conversely, for administrative players, in charge of managing the agencies of the criminal justice system, the demands typical of public relations and the political arena are also important and act as external constraints in taking decisions, although these are not essential considerations in the day to day work governing administrators' decision taking. Despite having to obey the laws and directives enacted by politicians, the latter group is viewed by administrators as an external and problematic force, with other interests and agendas, more than as an integrating part of the organisation.

Thus, in this setting of growing pressure in the criminal justice system, a conflictive relationship is shaped between politicians –accustomed to considering public policy proposals depending on their political allure and with respect to other political positions– and administrators – obligated to focus on the interests typical of the organisation they are running. This makes the existence clear of two dialogues based on different versions of the crisis of crime control, as well as the reasoning, interests and strategies that are hard to reconcile, making it extremely difficult to draft effective public policies.

This structural tension between politicians and administrators is particularly visible, with particular virulence, when crisis situations, on the one hand, put people under immense pressure and cause emotional reactions and, on the other, flood organisational designs of the agencies that are called to confront the different types of crisis. This may be the case with the police, fire-fighters or the army (Boin, 2007). This may be even truer in a field of governability so replete with conflicts as the criminal justice system. Cases must be handled every day with high public visibility and emotional stress that put the state capacity to uphold order to the test.

2.3 Public opinion and the media

This new scenario has not only altered the agreed roles of institutional players (politicians and administrators) and, in particular, the police, but has also granted a leading role to a varied group of new players, previously inconceivable in the field of crime control. As Roché (2004) stressed, this has gone so far that the possible coordination of these different levels of administration and the new players are one of the crucial aspects of the governance of public safety.

As we saw, the combined effect of the standardisation of high crime rates and the recognised limitations of state criminal justice explains the crisis in state crime control. This has impacted not only the criminal justice agencies, but has also naturally and deeply impacted public opinion.

It is not only about the loss of trust in the state's power to effectively control crime but, beyond an intense yet fleeting bad mood, in the shaping of a new 'common sense', particularly upheld in the middle classes, emotionally identified with the victims of crime, belligerent against offenders' rights and deeply critical of the actions of criminal justice.

However, don't forget that 'common sense' attitudes are too often characterised by a totalitarian outlook that seeks refuge in an explosive blend of frivolous suppositions and ideological dogmas. These converge in a rigid demand for justice and punishment –in reality nothing more than vengeance– as well as protection at any price.

Outlined in this way, the problem of insecurity clearly has no solution. Crushed by their own weight, the simultaneous application of each and every one of these absolute principles becomes simply and totally impossible. This can be understood even better when these inflexible demands are compared to the limited resources made available to criminal justice, the legal requirements for proof, the action capacity of the defence and the possibilities of making deals about the sentence. It is therefore not easy to stop the general public from being frequently incapable of understanding criminal justice decisions that, in many of these cases, scandalise them.

However, when referring to public opinion in the information age, we must take the complex yet important role into account that is exercised by the mass media and, above all, television –established as a central institution of modernity in the second half of the 20th century– in shaping contemporary common sense, related to crime control and criminal justice contained in public opinion.

The influence of the media on insecurity is the object of a debate that shows no signs of being close to reaching a satisfactory conclusion. On the one hand, there are no elements that allow the theory to be fundamentally upheld that reduces public opinion practically to a mere media creation. At the other extreme, media participation, in shaping popular perceptions about crime, cannot be limited to a simple function of mirroring reality. Not so much or so little. And, probably, a bit of each of these attributes that are so roundly attributed to the media, but to a just degree.

Above all, we can't forget that the mass media, in a media society, are positioned

on dual and complementary spheres of power: economic (they are increasingly part of large sales corporations – progressively transnational– that fight fiercely, in the information and entertainment market, to obtain maximum profits by exploiting the maximum audiences) and political (they need political power that is essential for their survival). In other words, just in case any doubt remained, communication media does not exactly represent what it seems to literally announce by its name: a simple means (without any self-interest) that would be limited to informing about –as they like to proclaim– 'what is happening' without adding anything or taking anything away.

This essay is not the place to consider the legitimacy of self-interests (commercial and political) that the mass communication media can defend in each case, particularly television. Even less can we turn to the always seductive 'conspiracy theory' in order to close the door on the complex role played by the media in shaping 'common sense' on crime control with a simple explanation. It must be pointed out that, in the increasingly competitive market of info-entertainment, it is not about attending to material needs but psychological ones and, therefore, the challenge consists of offering media products aimed at satisfying desires and channelling fears. And if it is about satisfying desires and fears, then the raw material of communicational business, particularly in its audiovisual variant, can be no other than a constant succession of new features (overwhelming, surprising, thrilling, disturbing and, even more, terrifying) at any price (Gil Calvo, 2006).

There is no need to repeat a clear fact here: the communication media do not cause high crime rates or erode trust in the state ability to control crime. However, there is absolutely no need to be limited to simply stating this. To Margaret Thatcher 'society does not exist' and, conversely, many sociologists believe –in an 'inverted Thatcherism'– that nothing exists that is not society (Beck, 2008). 'Common sense' on crime control is, in the end, a psycho-social construction, namely, a process by which an individual, in interaction with many others, forms or adheres to a specific view about how crime control and criminal justice work. And in modern-day society, the process for shaping this 'common sense' includes the media as an indispensable factor. Lagrange (Robert, 2003) formulates this in suggestively balanced terms: the media reflects worries that it has not created, crystallisation points about emblematic violent acts and their influence on the perception of insecurity among citizens only arises when there is consonance between the reader's or viewer's experience and the media message.

A dual specific impact must be added to the shaping of contemporary 'common sense' with regard to crime control and criminal justice in the media revolution that, starting in the 1960s, changed social relations and cultural sensibilities, which was led at first by the mass-circulation newspapers, then by radio and finally by television. The global success of mass media and the consequent cosmopolitan perspective made the limits of the local information markets explode that had previously been kept fragmented and relatively stagnant –centred on specific ethnic, social and cultural realities– and, with this, it brought risks and specific problems home to everybody that before had been quite isolated and could not feed a widespread and global insecurity. In the territorially indiscriminate depiction of crime at a global level –through mass communication media– we can all feel exposed not only to real risks that correspond to local criminal activity, but also to perceived risks that are nourished from undifferentiated narration, through global media, of problems that affect social groups and territories that are very different from each other.

This homogenisation of the communicational space not only facilitates global propagation –beyond local and direct shared experience– of widespread insecurity (the perception that we can all be victims of any crime), de-territorialised (the perception that anything can happen anywhere) and, thus, disturbing (the perception that even the most aberrant crimes are the problem of everybody). Television becomes the showcase that shows everybody new lifestyles and the corresponding consumption patterns that at the hour of truth, in the real access possibilities, are limited exclusively to a restricted social sector. This has the corresponding perturbing effect for broad sectors of the public who see themselves as trapped in the cruel mixed signal that biologist Jean Rostand [1986] attributes to false liberalism: *'Leave all the doors open, but fiercely prohibit them from entering'*.

3. Conclusion

Insecurity is not group neurosis, as some claim. Neither does it necessarily correspond to a constant and omnipresent increase of all criminal acts. Not so much or so little.

There is a crucial fact that has spotlighted the insecurities of contemporary society: the explosion in the last 30 years of the misnamed petty crime, namely, thefts and robberies, as well as personal assaults. This reality, which doesn't seem easy to elude, explains a good part of the fear of crime that has become one of the main citizen concerns and, even more, has remained there so tenaciously.

The persistent resistance of authorities and the police to accept this clear

fact seems much more surprising: crime against property and people has increased practically at the same pace as the mass-consumption society has unfolded and, in particular, personal assets of great economic and symbolic value (i.e. iPhones, mobile phones, laptops, automobile accessories, etc.). This pace has been exponential.

At the other extreme, the prosperous private security industry constantly turns to alarmist, albeit effective, marketing: save yourself if you can! (In other words, whoever has the resources needed to pay for individual protection). And meanwhile, the media has not delayed in discovering the dramatic and spectacular nature of crime. It has clearly taken on a growing protagonism in the global info-entertainment industry.

At this point, it is practically unavoidable to mention an obvious fact: *What would be left of supply (both of the private security industry and the communication media) without the existence of demand (not just latent but active) for security, if not at almost any price (both in economic terms and in terms of loss of freedom)?* You may ask yourself, who doesn't see how many indignities we are still willing to accept, for example, when walking through airport security controls.

It may be more balanced to adopt the most integral vision possible of the phenomenon of insecurity that evades the Manichaeism and simplifying temptation from which no-one is exempt. Asking ourselves some pertinent questions may help us.

What came first, the egg (the demand for safety and security) or the chicken (the supply of security and safety)? We know that one would be nothing without the other. Thus, by understanding one of them, we not only understand the other but, even more importantly, we see the whole in their complete web of operation.

Also, *what dimension is more relevant in the phenomenon of insecurity: objective (crime) or subjective (fear of crime)?* Without high crime levels, it would be difficult to obtain equally high levels of fear of crime. This is clear, although victimisation surveys also tell us that after the generic fear of crime is shaped (that doesn't specify being the victim of a clear and immediate crime), it does not evolve in parallel to criminal reality. This means that crime may drop at a certain time and in a certain place, but this does not lead to the corresponding and automatic decrease of the fear associated with crime. And vice-versa, clearly.

This could lead us to pose a third question: *Is insecurity made up exclusively of fear of crime or does it catalyse other fears that might have no other outlet through which we can express them?* Global uncertainties and

insecurities typical of our era are colossal (climate change, need we say more?) and widespread (it seems like it affects others right now or still hasn't appeared in its most extreme nature) and in many cases locally perceived as remote in time and/or space (that doesn't happen here!). Totally conversely, thieves and offenders are perfectly identifiable figures, individual and pursuable. They can be brought to justice and, ultimately, can be punished. Furthermore, a robbery or attack is a concrete, tangible, imaginable and provable action that can be recorded and handled statistically. What a difference from this throng of diffuse risks, for which we have nothing more than debatable signs, despite everything or maybe because of it, we arrive at the source not always aware of contemporary uncertainty and insecurity! Insecurity seems to be invented to facilitate the essential crystallisation of a specific, close and visible object of this throng of uncertainties and insecurities that so seriously threaten social cohesion.

In the risk society, the demand for public safety is configured more as based on the perception of insecurity existing in public opinion than in criminal reality. This explains how governments generally react sporadically to the outbursts of fear about crime, instead of responding in a well-reasoned and reasonable way to the development of crime. Here is the apparent paradox. On the one hand, institutional reforms and public policies are promoted that are aimed, in one way or another, at surpassing the proven limits of criminal justice and making the community co-responsible in crime prevention control (communitarian strategy) and, on the other, elected government employees –faced with difficulties in adapting public policies to the inconvenient reality– often react by politicising, either by denying evidence and re-affirming the state myth of exclusive state control of crime or by signing up to law and order formulas based on tempting electoral results, but with unpredictable social effects (punitive populism).

This fact would explain the coincidence between public opinion, the media and government authorities in the lack of appreciation stated for the analysis of the causes that would notify on the origin of the different criminal manifestations and, consequently, also the scarce attention paid to the need of having more reliable indicators than we now have. All together, they ineludibly lead us to persist with public policies for public safety based more on the often incomprehensible variations in public opinion instead of on reliable and updated knowledge about the evolution of crime. Despite knowing the limitations well and even the costs and contraindications, we keep on waiting to react instead of preventively anticipating via prudent behaviours which could possibly let us minimise the risks of criminal victimisation.

Persisting with this erratic behaviour, marked more by variations in the insecurity manifested by public opinion and not in criminal reality, does not sketch a hopeful horizon for essential safety and, totally conversely, opens up new questions that end up questioning the nature of public good that we have seen suitable to attribute to safety. *Shouldn't safety be transformed into a good that is bought instead of a service that we expect from the public administrations?*, asks Ulrich Beck. In any case, the apparently consistent barriers between public and private safety do seem to hastily fade away.

1 A very extensive version of this article can be found at Curbet, J. (2010). *El rei nu: Una anàlisi de la (in)seguretat ciutadana*.

MANAGING PUBLIC SAFETY

POLICIES ON PUBLIC SECURITY¹

Francesc Guillén Lasierra

1. The public security system. The need for political decisions that define a system with interdisciplinary ramifications

Public security was always considered a field that was reserved for the police, who were responsible for guaranteeing it. The criminal justice system was also attributed some functions in this field: sentencing criminals and dissuading those who had not yet gone along this path. Thus, the criminal code, justice and the police all had to guarantee different areas of public security. Indeed, the concept has not always historically been the same. In other eras, we spoke more of upholding the socio-political status quo and public order, rather than of public security. However, we will not enter these polemics, which have already been sufficiently handled and studied².

It has been several decades since the first research projects on security with minimum thoroughness were carried out. They put on the table that security was something more than simply combating crime, as citizens' perception of security was not also correlated with crime indexes (the first victimisation surveys clearly revealed this³). On the other hand, other equally-reliable research has posed that there are social, environmental and individual factors that make committing criminal activities more or less difficult⁴. Both in the first case (perception of security/insecurity) and the second (factors that have an impact on crime), it seemed clear that the police and the criminal justice system were not enough players to tackle the challenge of public

security with guaranteed success. The second half of the 20th century provided paradigmatic examples of this shortage, because crime increased in line with the increased numbers of police and justice administration (paradigmatically in the 80s)⁵. Recently, we have been verifying that an increased number of inmates in prison does not lead to a reduction in statistics on criminal activities⁶.

This feeling of failure was accentuated by the appearance of zones, of neighbourhoods, where public security operators had lost control of the situation. These are regions where the police can't even enter with minimum guarantees of security. They are frequently areas and spaces where people and groups congregate in extremely disadvantaged economic and social situations, often originating from foreign emigration, varying from country to country. France speaks of the population from the Maghreb, while Germany has a large Turkish population and the United States has its Hispanic population. Those are zones that have suffered a marginalisation process that can even cause the appearance of serious public order problems like what happened in France in 2005. But this is not the only setting where we find spirals of tension and unrest that lead to areas that the state is unable to control. Political and institutional crises accompanied by populist policies have also had tragic consequences in this direction. At this time, there are countries such as, for example, Venezuela, that have entered into a negative spiral in which express kidnappings and murders are the order of the day, with figures exceeding a hundred deaths per week due to this type of crimes. The police not only cannot confront this type of problem, but are the victims in many cases, particularly because some of their members are pressured and influenced by criminal networks (if they do not directly form part of them). Anyway the state is losing the battle in those spaces.

The end of the 20th century coincided with the consolidation of a trend to change in our societies. The growing internationalisation of the large problems and their hypothetical solutions, as well as the growing mobility of the population, the risks of post-industrialisation, the reappearance of organised political violence that is increasingly global, the periodic appearance of economic crises, the endurance of climate change, which is causing large-scale disasters (floods, underwater quakes, etc.) have all greatly expanded the scope of security and led to the appearance of the concept of risk society⁷. This concept has nothing to do with crime. It starts from the premise that our societies (and their citizens) are subjected to a large number of risks to both their people and heritage. It is the function of public powers to manage this risk in order to keep it within the limits

that can be assumed by the population. Current victimisation and security surveys have revealed that when citizens are asked about what worries them, top responses include the economic crisis, immigration and international terrorism.

All these factors have caused a radical change in the concept of public security, as crime can no longer be the focus of our talks on security, despite forming part of it. Public security becomes a broader and more complex idea which includes different fields. As we will see later, they refer to quality of life, coexistence, space planning, good conflict resolution devices and, moreover, good police and justice services.

The resulting definition may seem extraordinarily broad, just like the concept of human security primarily used in the setting of the United Nations, which will be necessary to map out. In any case, we will also need to take other factors and other players into account in order to design policies that respond to the main challenges for security, different from the police force and the criminal system, even though they continue to be relevant players.

At some time, most states have tried, with different degrees of intensity and different modes, to draw up responses or plans with a cross-cutting nature to confront security problems. Awareness is rising that, without taking all aforesaid areas into account, it will frankly be very difficult to confront the modern challenges involving security.

The suitability, or lack thereof, of creating integrated and complex systems for dealing with security is not an absolute truth. Rather, it depends on the ideologies and the values that are the foundation for security policies. In broad strokes, there are basically two large ideological blocks that can be simplified as:

- a) Those that believe that citizens are perfectly free to choose between acting in an upright manner and breaking the law (creating threat and insecurity as a consequence). Those who decide not to follow the rules of the game must be punished and this punishment re-establishes security, intimidating possible future offenders. Any other response by public powers would be pernicious, as it would entail promoting or stimulating criminal activity and fear to crime.
- b) Those who think that insecurity, offences, crimes, even if in their final execution they are the result of individual decisions, occur in the framework of specific spatial, social and even political contexts. From this viewpoint, security or the lack thereof would be combated by trying to modify the settings and the circumstances that facilitate them.

The first model would involve backing the police and penitentiary system and

the second, without denying the need for these systems, would advocate investing more in those structures and services that favour the prevention of situations that lead to insecurity and favour crime. Indeed, some authors show that there is an inversely proportional relation between high public budgets for social spending and the number of arrests made by the police. In countries with high levels of social spending, the number of police arrests would be lower than in countries with a weaker welfare state⁸. There are groups that argue that the second model is economically unviable, despite declaring its goodness. This would mean increasing social spending for an undefined period of time. This argument is also debatable, especially if we take the large expenditures into account that many Western countries have allocated to their criminal police systems in recent years with results that are, to say the very least, questionable⁹.

Obviously, as we will specify hereafter, these two broad theoretical models are not normally found in a pure state. Instead, reality reflects models falling into different grey areas between the two extremes.

2. Institutional players (the role of supra-state, state and local-regional governments in producing public security)

Traditionally, the fundamental figure involved in public security had been the state. As the concept of public security had been closely linked to sovereignty, to the state's coercive power, parties involved in this field other than the state were inconceivable. This scenario has been altered by two complementary factors, in our geopolitical context:

- a) The creation of the European Communities in 1957 with the ensuing increases both in members and fields of competence, has been showing that an economic space, which was followed by a social space and common policy, with free circulation of people and goods ends up requiring some common elements of security.
- b) The expansion of the size of organised transnational crime has led to individual focuses and responses of each of the states turning out to be absolutely insufficient and ineffective.

There have been attempts (timid initially) to internationalise security since the beginning of the last century (with the first attempts at international police cooperation that many years later would give rise to the creation of Interpol)¹⁰. Subsequently and gradually, international cooperation treaties started to be signed and, within the European Communities, the need for common initiatives in some fields started to be seen in the 70s (the TREVI Group)¹¹. The event that caused

the most radical change and accelerated the process was undoubtedly the attack on the Twin Towers in September 2001, followed by the attacks in Madrid and London shortly after. These acts put the need on the table of designing regulatory and even operative instruments, above all in the European Union arena. Changes that had been unthinkable have happened in a period of less than 10 years. Thus, for example, framework decisions and directives have been approved that standardise states legislation against terrorism¹² and organised crime¹³ and that establish the European Arrest Warrant¹⁴. Mechanisms have been established that entail the recognition of legal decisions made by a member state in the territory of other member states. Europol competences have been increased¹⁵, with this body now as a Union's agency (instead of a body for intergovernmental collaboration)¹⁶, the European Police School was created, etc. The Treaty of Lisbon, recently ratified by member states, now brings many aspects concerning security into the hands of the European Union, which do not require the unanimous vote of all member states to approve measures and norms. One significant element that depicts to what point there is one supra-national player in Europe is the fact that all member states (which are theoretically the 'only' parties responsible for security) design their internal security policies explicitly using the large European security programmes, the Hague Programme (2004) and, at present, the Stockholm Programme (2009)¹⁷. Indeed, the 1999 Tampere Agreements had already established state agendas, particularly with respect to immigration (subject recurrently linked to security throughout the European Union). All European activity in this area always underlines the need to maintain a cross-cutting and integrated approach to security, as well as to respect citizens' rights¹⁸.

Secondly, the states have a prominent role in the area of security. One European federal state (Germany) has attributed security competence at an infra-state level (the *Länder*, or states) and others use a highly-decentralised police model (the United Kingdom). However, all of them have attributed strong jurisdiction to what we could call the central state to model important security issues. They can normally establish the basic rules that regulate the police, the regulatory policies for rights and the possibility of limiting them, govern police forces (in the majority of the European Union member states, the state has one or more police services, even in Germany where *The Bund* has the Federal Office of Criminal Investigation (BKA) and the federal police –*Bundespolizei*– with restricted powers, the latter for transport and borders)¹⁹, important coordination functions, particularly in the state security system (always in cases of terrorism and frequently for issues related to organised crime). Moreover, the states contribute

to drawing up the international agenda and the main parties responsible for its internal application.

This historic monopoly on state security within its territory has been seriously affected for two reasons:

- a) The majority of our states have administrations at different territorial levels. Even states that are not federal or decentralised have some degree of decentralisation at an administrative level (France, Portugal). In some cases there are infra-state territorial levels (regions, federated states or autonomous communities) that have competences and even direct players (police) in the area of security. In those cases in which infra-state territorial levels do not have direct powers in security and police matters or they are very limited (France, Portugal, Italy), all of them have some impact in fields that are essential for good security organisation. All have some competence on urban planning, teaching, housing, social services, healthcare, maintenance of public spaces, namely, areas that have an undeniable influence on security, at least in a systemic approach.
- b) Despite the oft-repeated globalisation of security, the growing presence of organised crime and undoubted international threats, concrete events that affect security end up happening in specific places, in territories, in neighbourhoods, on specific streets. Furthermore, security incidents are not identical and homogeneous throughout the state. Even at a city scope, citizen demands in one neighbourhood can be completely different from demands made in another neighbourhood. In short, at a local level, proximity continues to be necessary.

Due to this, even though the traditional definition placing security at a state level is still eminently true, states have no recourse but to give some relevance to infra-state administrations (regional and local). They are obligated to have other administrations available when designing and, even more so, applying security strategies. One clear example in Spain is the establishment of local security councils in state regulations, which brings together the police forces present at this level and co-presided over by the mayor. Although in recent decades, the Netherlands and Belgium have undertaken unification processes for their police services, they have upheld local divisions and zones where the people's municipal representatives have great power of influence and decision taking.

Namely, the regional and local players are –to differing degrees– essential players for public security policies. This doesn't mean that the state is not obliged to guarantee certain homogenised minimums and efficacy throughout its territory or that the services still in state

power don't play a leading role. Reality imposes a fundamental fact upon us: security is a particularly urban reality that is defined in a specific space. Consequently, and without detriment to coordination policies and tools, specific responses must be created, where everybody's participation is needed in order to be effective, but with an impact in the local setting.

States often tried to suppress or ignore local police in countries with a highly-delimited centralist tradition in security matters, like France and Italy. However, the difficulties police forces have had in responding to security at the micro level, has led to the re-establishment of some local police bodies, albeit with different levels of decisions and planning, and the increase of the number and activism of the pre-existing bodies²⁰.

Finally, we cannot forget that, although public security must be managed, coordinated and supervised by public powers, non-public players (private) also have a relevant role there. Firstly because the dynamics specific to our societies (great mobility, highly irregular occupation of the territory, many activities that generate risk, etc.) mean that public powers cannot protect citizens all the time and in all places. Thus, following the guidelines and regulations made by public powers, citizens in some way must assume their responsibilities by avoiding risks and adopting measures that contribute to their security. Moreover, there are activities that generate widespread or very concentrated risks and that generate considerable economic benefits to private players. In those cases the companies involved must also assume responsibility for guaranteeing security in these spaces; because they cause the risks and get the benefits of it (clear examples could include chemical companies, shopping centres or large sports events and concerts). These private players move normally at local levels, without ruling out that they could have a role at regional and state levels in concrete and specific cases in which circumstances or the regional dimension of the issue thus requires it.

3. Public security policies (from punitive populism –zero tolerance– to community strategy –neighbourhood police)

As seen, public policies on security heed a specific concept of social life, of what is good and what is bad, of the definition of the mission and objectives that public powers must pursue. The combination of different values and different perspectives can give rise to very different public policies. Among these options, there are two broad models that are theoretically the two extremes of the hypothetical range of possible

security policies: punitive populism (zero tolerance) and communitarian strategy.

In recent years, punitive populism has had a highly-significant and leading role, due to the very widespread diffusion of the Zero Tolerance experience initiated in New York by Chief constable Will Bratton, with political support from the former city mayor, Rudolph Giuliani, in the 1994-96 period. There was a relatively long period during which the idea had been imposed that police intervention and criminal punishment did not resolve security problems because security does not depend only on crimes and, furthermore, crimes have terribly complex causes. Suddenly, the publication of an apparently simplistic and straightforward article in 1982 contributed to a significant change in this tendency. That year, Wilson and Kelling published their famous article that set forth their broken windows theory²¹. According to the authors, disorder, both physical (a broken window that nobody repairs) and social (antisocial behaviour), causes apprehension among good citizens, who end up fleeing from public spaces because they feel unsafe there. This favours crime and criminals moving in, so that an irreparable deterioration process starts, leading irrevocably to larger crimes²². According to the authors, the solution to this problem must focus on very strict police action in order to re-establish the social controls that had disappeared in previous years. This would prevent any type of disorder, offence or crime. In order for this policy to work well, a certain amount of 'understanding' of police actions is required, as well as preventing turning all police activities into legal issues²³. Twelve years later, Will Bratton put this idea into practice at the New York Police Dept. with the aforementioned and world-known Zero Tolerance policy. This policy was focused on attacking any street offence, no matter how small (drinking, urinating, jumping the subway turnstiles, graffiti, smoking marijuana)²⁴, penalising and, if necessary, detaining the offenders, within the zones previously classified as 'disorderly'. The aim of this political strategy was to detain a large number of criminals, since when the parties committing these small offences had to provide identity to be fined and/or arrested, it would be discovered that they had committed other crimes for which they had not yet been punished. Moreover, intense police action would intimidate future potential offenders, who would be dissuaded from partaking in behaviours defined as offences, in light of seeing that the chances of being punished were very high.

This policy coincided with a generalised drop in crime in the city of New York (which had started three years earlier to the arrival of Bratton and Giuliani)²⁵. Immediately, both, Chief constable and mayor explained to the world that there was a cause-effect relationship between the Zero Tolerance policy and the drop in crime. Namely, security

had returned to the city of New York thanks to the punitive policies carried out by the municipal administration. A stream of admiration and imitation soon followed throughout the Western world, independently of the political colours of the governments. Thus, one of the heads of state who most enthusiastically embraced the policy was Labour leader Tony Blair, albeit with a few more 'socialising' traits. One of the first emblematic laws of his first legislature was the 1998 Crime and Disorder Act, which established legal mechanisms so that the local police and authorities could suitably respond to disorder. Subsequently, successive Labour governments would continue in the same direction, including the enactment of the 2003 Antisocial Behaviour Act.

In France, it was the conservative governments that succeeded Lionel Jospin who would most closely follow zero tolerance. In general terms on continental Europe, the zero tolerance wave did not mean a mimetic following of the American experience. The nearly direct tie that Bratton established between disorder and crime was not adopted here with the same vigour and intensity. There were two main consequences in Europe:

- a) Revival of the idea that the existence of a serious and credible punitive threat would intimidate and deter criminals and, therefore, contribute to preventing crime. More illustrative examples are the constant reforms that increase incriminating behaviours and punishment in French, Italian and Spanish penal codes (since the drawing up of the new Spanish penal code in 1995, there have been more than 20 reforms in this direction). Indeed, in Spain at this time a large reform has been approved that modifies again recent reforms, among others, in the area of theft crimes and misdemeanours.
- b) Some concern about combating incivilities more severely, assuming that incivility causes a lack of security. The most diaphanous consequence of this trend has been the creation of a multitude of municipal by-laws that typify many uncivil behaviours as offences to facilitate authorities and their agents being able to charge and fine offenders. Some authors have debated their constitutionality for a wide range of reasons, including arguments that claim the stigmatisation of specific groups and some ways of life²⁶.

Almost 15 years after the New York experience, nobody has been able to empirically prove the positive effects of this policy. The majority of large American cities experienced noteworthy drops in crime in the same period, whether or not they had implemented Zero Tolerance policies²⁷. Later research has made the enormous difficulty of establishing a

causal relation between disorder and crime. However, there is no doubt cast upon the fact that disorder can frequently lead to a perception of insecurity in some groups.

At the other end of the scale, there are community policies and strategies, which are typically qualified as community, proximity or neighbourhood police, in reference to the priority instrument participating in the process, namely, the police. These policies place the community at the heart of security. The citizens and neighbours in the different neighbourhoods making up the cities must be the focus of security. This approach means that people are the origin (they establish the priorities) and the final goal of public security (they receive the service)²⁸. The aim of public services is to satisfy citizens' needs and resolve the problems underlying them, where the police are catalysts in these policies²⁹. This intense connection between the authorities and the security services and the population does however have some limits:

- a) Security services and the rest of the public services cannot meet needs that involve clear infractions of legal and fundamental rights recognised in constitutional texts. Thus, if, for example, the neighbours in a certain neighbourhood or country demand that a specific group, ethnic group or nationality is expelled from public spaces, this request must be managed somehow, but without agreeing to the specific demand under those terms.
- b) The police –the security service par excellence– alone cannot resolve the problems, conflicts and shortcomings that they detect in public life and that have an influence on people's perception of insecurity. For example, if there are service deficits that contribute to specific youth groups remaining conflictive, the police can detect the problem, but not resolve it. If there are coexistence problems based on cultural reasons between neighbours in the same buildings or neighbourhoods, the police can intervene by channelling and supervising the problem. However, it would be very difficult for them to resolve it alone.

In summary, public powers, the police which –let's not fool ourselves– is the core agent of security policies, must execute the governance of security, in the sense that they must 'govern' (manage) the different players and networks that are, in one way or another, those that influence security in order to obtain a positive result for citizens' security. As it can be seen, communitarian philosophy differs significantly from punitive, as the punishment and the sentencing are mere instruments and not the reference point for the system, as is what happens in zero tolerance. Nonetheless, we can find concomitances in practice or, in other

words, there are zero tolerance policies that try to remain rooted in the community (or part thereof) and communitarian policies that can, in specific concrete situations, turn to zero tolerance practices to redirect a situation. However, in this latter case, specific punitive practices heed broader strategies and objectives and are merely circumstantial.³⁰

When speaking about how communitarian strategies have to be managed by the police, a debate about organisation always arises that is more prominent than we think it should be. The discussion focuses on whether a community policing strategy must be reflected in the organic structure of the police force and, if so, if this is enough to confirm that this is indeed a communitarian model. In other words, in a catalogue on police force work posts, does 'community police' have to appear as its own entry? Advocates of this solution argue that, particularly in structures with great bureaucracy or that are highly syndicated, if these posts do not exist, police officers would end up devoting time to community policing tasks or not, depending on the commander or political authority *du jour*. The only way of upholding the model would be the existence of officers earmarked for posts whom, according to their legal cataloguing, must obligatorily carry out neighbourhood or community tasks. However, the underlying matter is that highly-bureaucratised bodies have great difficulty in adapting to communitarian strategies.

Against considering this solution as adequate, the argument must be put forward forcefully according to which, we are speaking of policies, community strategies that are very difficult to limit to a concrete unit or concrete job posts. In other words, the entire security administration, the entire police service, would have to be imbued with the principles of communitarian philosophy, without prejudice to the fact that some would more frequently work in upholding stable and fluid relations with neighbours and others to investigating crimes and public order issues. All would have to be clear about the people's priorities and organise the service directed at citizens. If the existence of jobs catalogued as such helps or not to guarantee these types of policies, after the paramount principles are accepted, it is simply a matter of strategy.

Another topic for discussion at this time is how to adapt these types of strategies to the present situation. Traditionally, community policing had been centred on patrolmen, the police men and women who patrol the streets, who met the neighbours during the course of their workdays, in the squares, at school entrances, on terraces, in bars, etc. Through this network of contacts, they received information both about the neighbourhood's existing problems and

needs. These would then be directed to the appropriate units or services in order to seek solutions. Furthermore, some countries (very clearly in the Spanish political transition) shaped highly-structured, active and representative neighbourhood associations that facilitated dialogue with the community. In the modern day, neighbours aren't in the street much, especially during the workday (in many families both partners work) and associations, in general, have lost their strength and representativeness. What does that mean for community police officers? That they should leave the street? A radical affirmative response could end up being an exaggeration. However, what is true is that citizens must be the source and the purpose of security policies and services. A way must be sought to keep contacts there. If new technologies have seen the appearance of many virtual forums, it may be a solution to bear in mind if citizens can be found there and contacts can be made³¹. What is important is the contact, the communication with citizens, not patrolling or not the street.

4. Strategies for preventing public insecurity (social prevention, situational prevention, video surveillance, the creation of public spaces aimed at social objectives)

Preventing public insecurity has always been an issue where there is fictitious consensus. Everybody theoretically agrees with the fact that prevention is the key issue to security, as reaction and the repression of law-breaking behaviour occurs when the offence, the social wrong, has already happened. The problem rests in determining what we are talking about when we speak of prevention. There are two broad trends in this point, which reproduce the paradigms looked at in the first section of this article, which give rise to two clearly different models:

- a) One whose objective is to tackle conflicts, social imbalances and the lack of definition of life in society, especially in urban spaces, which generate insecurity (social prevention).
- b) Another which bases prevention on reducing the opportunities to commit crimes (situational prevention). The objective of prevention has to be to eliminate hidden spaces without surveillance, to increase the number of police officers patrolling the streets, to install video surveillance cameras in the majority of public spaces, etc.

These positions are not radically exclusive and neither are either of them irrefutable truths. While it is frequently true that security problems are the consequence of social imbalances and conflicts, there are also cases when crimes are committed by people who are perfectly integrated into the system, in order to obtain personal benefits. On the other

hand, situational prevention carried to the utmost extremes would convert our societies into police states, into a 'big brother', which would always be watching us, without recalling the reasons and the elements that contribute to insecurity and crime.

Social prevention tries to eliminate the causes, the circumstances, the environments that generate threats to security. For example, in a neighbourhood populated by people with scarce economic means without spaces or activities where children and youth can play and have fun, there is a strong possibility that these children and adolescents end up occupying the existing spaces and self-organising activities that, while not crimes per se, generate feelings of danger or insecurity to the rest of the neighbours (playing ball on the sidewalks, close to the elderly, listening to extremely loud music in front of houses where people need to sleep, painting walls with graffiti, even consuming alcohol and drugs, etc.). The ghettoisation of some areas and neighbourhoods, with concentrations of a single population type, normally marginalised, with few resources, without the power to resist the pressures of large criminal organisations, can contribute to the establishment of mafias or gangs there. If we centre solely on quashing criminal behaviour, without modifying the social structure that favours them, in the best of cases, we will be faced with a situation very difficult to change, as the arrest and imprisonment of some criminals is simply compensated by the entry of new members³².

The current instrument par excellence for situational prevention (besides the physical presence of police or security guards) is video surveillance cameras. The increase in number of risky places, the increased mobility of people, the change in social habits have all made it nearly impossible to always have someone watching over what is happening in the street. Video surveillance has appeared as a suitable solution to the problem. The mass installation of video cameras aims both to suppress offenders, through the evidence of registered facts, and to deter potential offenders, who would know that their actions could be proven. This filming fever³³ has been set in motion without taking several relevant matters into account:

- a) Cameras represent an undeniable violation of fundamental rights (to the own image and particularly to privacy), which must be justified and weighted in all cases³⁴.
- b) The film recordings would have to be supervised live or later and someone would have to manage their storage and elimination, where applicable, guaranteeing access rights to the people who could hypothetically appear on them.

There is no research that verifies the determining influence of installing video cameras, beyond displacement of the problems in some cases. Even a report by the London Metropolitan Police, published in summer 2009, shows that despite the large number of cameras in London³⁵, there are very few criminals detained and sentenced because of the video recordings. The majority of the tapes have never been seen by anybody, as there are not enough personnel for these purposes³⁶.

In any case, reality has shown us that insecurity requires a more complex and better thought out approach, which takes the causes of the problems into account and tries to tackle them, but does not rule out without contemplation all elements of situational prevention that could be very useful and that, sometimes, can stem from more in-depth reforms and approaches³⁷. This is how it was understood by an old trend³⁸ which aims to design public spaces by considering the activities and the people who will use them. This involves constructing spaces that, in addition to considering aspects related to situational prevention, avoiding hidden spaces and those without visibility, obtaining good lighting, etc., would also be spaces with services for their inhabitants, allowing for different activities to be held, contributing to the peaceful occupation of public spaces, the coexistence of different social classes, etc.³⁹. It is about creating socially integrating spaces, which facilitate life to its inhabitants and their appropriation of the space.

This awareness of the need for a cross-cutting and plural approach to security has also led to considering the need to formalise and plan security. If we agree that security problems have multiple angles and, thus, they require initiatives from a wide range of players, these initiatives must then be organised, as they have different origins and dependencies, they can only work jointly if their relations are formalised. Security plans respond to this need, which have a growing presence in our societies⁴⁰ and those local security contracts set in motion in France by the government of Lionel Jospin, afterwards cornered by the governments of the Chirac and Sarkozy. All of them are about organising the actions of the different parties involved (primarily public) so that the factors and elements that contribute to insecurity are counteracted and minimised.

5. Evaluating public security policies

The growing politicization and formalisation of security has put the need on the table to evaluate security policies and strategies. It is essential to know if the policies and measures adopted are useful for their aims, both with respect to their confirmation or rectification, and

the taking on of different technical and political responsibilities that could derive from these. The search for indicators that guide us in this direction have been vertiginous and frenetic in recent years. However, this is not a new need. In the second half of the 20th century, the insufficiency of police records as the only indicator of the state of security was revealed (actually, the police records only speak of police activity, in a strict sense). This confirmation paved the way for the appearance of the first victimisation surveys, the National Crime Victimization Survey in the United States and the British Crime Survey. These surveys sought to obtain data about the unreported crime figures, which weren't known by the police for different reasons, as well as opinions and perception of the population about security, information that doesn't appear in police data. Later, French surveys followed, and were recently consolidated with the *Cadre de Vie et Sécurité* survey, as well as the surveys carried out in Catalonia starting in the eighties. They culminated with the *Enquesta de seguretat pública de Catalunya*, run by the Ministry of the Interior of the Government of Catalonia, working jointly with the Institute of Regional and Metropolitan Studies of Barcelona and the Barcelona City Council, which have been administered annually since 1999. Very recently, Eurostat implemented a pilot scheme of a European Victimization Survey whose aim is to be used as a comparable parameter of the condition of security and crime in all European Union member states.

This pressure to have reliable and transparent indicators, available to everybody, has also led to a better organisation and processing of police records, making them accessible to the public. This represents a break from the traditional obscurantism of police organisations. Among the most noteworthy examples, the implementation of the COMPSTAT system in the city of New York merits mention, which was set in motion during the Zero Tolerance policies. This system permitted the almost real-time monitoring of the development of crime in each and every one of the city's police districts, allowing for management and administration decisions to be taken on matters of public security (that could even entail the termination of service for the chief of the precinct) and, furthermore, this information was supplied to the general public almost immediately⁴¹. We have also felt this need in Europe. Thus, for example, France, which had never stood out for its transparency with regard to police records, started up a system during Nicolas Sarkozy's term as Minister of the Interior to publish crime data each month on the website of the National Observatory for Crime and Criminal Responses⁴².

The complexity of the security indicators, due to the plurality of data that must be taken into consideration, has entailed the setting up of several crime and security observatories that aim to offer reliable indicators on the status and development of security from a broader, more plural and independent perspective. In some cases, these observatories have been established nationally (France and Ireland), even though they are normally regional or local (Toulouse, Grenoble, Porto, some South American cities like Quito and Medellín, etc.). Very recently, the European Union has echoed this need and included, among the objectives of the Stockholm Programme, the creation of a European Observatory for the Prevention of Crime, committing the Commission to present a concrete proposal before the end of 2013⁴³.

The lifespan of the existing observatories is still generally very short, and therefore we do not have enough data to perform a serious evaluation. In any case, what is clear is that doing consistent evaluations of the status of security entails a need to work with indicators from different sources and to try to cross-reference them suitably to take maximum advantage of their potentials. An example of this is the attempt by the British Home Office in the last years when, in its annual report⁴⁵, it carries out a joint interpretation of the data from the police records and from the British Crime Survey, with regard to England and Wales⁴⁶.

representing a 52% increase in a short period of time (Source: http://www20.gencat.cat/docs/Justicia/Documents/ARXIVS/butlleti_serveis_penitenciaris_desembre2009.pdf).

7 Vid. Beck (2008).

8 Vid. Curbet (2009), p. 15 and ff.

9 Vid. for example Waller (2006).

10 On the origins and functions of Interpol, *vid.* Anderson (1989).

11 On the origins, functions and development of the Trevi Group, *vid.* Benyon et al (1993).

12 Framework Decision 2002/475/JAI by the Council dated 13 June 2002, modified by Framework Decision 2008/919/JAI, published in the OJ on 9 December 2008.

13 *Vid.* for example, Framework Decision 2008/841/JAI published in the OJ on 12 November 2008, whose objective is to standardise legislations of the member states on organised crime.

14 *Vid.* Framework Decision 2002/584/JAI by the Council dated 13 June 2002, with entry into force in member states on 1 January 2004 (Official Journal L 190 of 18-7-2002).

15 For a clear overview of the changes in Europol functions, *vid.* DEN BOER (2007).

16 *Vid.* the Council Decision of 6 April 2009 (2009/371/JHA) on the creation of the European Police Office as a European Union body since 1 January 2010 (published in the Official Gazette on 15 May 2009).

17 The version in English can be viewed at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:EN:PDF>

18 Clearly and highly renowned in the Stockholm Programme, currently in its execution phase.

19 With the exception of the one cited in Germany and, to some degree, that in the United Kingdom.

20 *Vid.* Carrer (2003).

21 *Vid.* Wilson and Kelling (1982)

22 For a more detailed explanation of the entire construction of the broken windows theory and its transfer to the Zero Tolerance policies, *vid.* Guillen Lasierra (2009).

23 Some authors have argued that the large and underlying objective of Wilson's and Kelling's theory is to undermine the trend on individual rights that has developed in the United States in the years prior to the publication of the article (*vid.* Bertaccini (2009)).

24 In this area, detentions leaped from 3000 in 1994 to 50,000 in 2000, without marijuana consumption reducing more than with other alternative policies (*vid.* Johnson, Golub and Dunlap, 2008).

25 As pointed out, among others, Waller (2006), p. 17 and ff.

26 An extremely paradigmatic case of this controversial trend was the civic ordinance approved by the Barcelona City Council (*vid.* Borja, 2006).

27 *Vid.* Guillen Lasierra (2009).

28 Defining the policy from the police, we could say, following Sir Robert Peel, that community police employ the basic principle of 'the police are the people and the people are the police'.

29 Even through police policies aimed at problem resolution, originating in Goldstein's works (*vid.* for example, Goldstein, 1990), are sometimes handled on the fringes of community strategies, they have an absolutely undeniable relation there.

30 Martín López (2009). In the framework of dealing with juvenile violence that we could assess as 'commentary', the author verifies that police action in corrupt situations can contribute to making youth realise that their groups are not as invulnerable as they think and show them the need to select other alternatives.

31 In Belgium, some police zones (Leuven) now use Facebook to uphold communication channels with local university students. In Helsinki, the police is active on Facebook and YouTube.

32 In issue 11 of the Catalan Public Security Magazine (December 2002), there are articles explaining the parameters of prevention policies in surrounding countries.

33 This is still within reasonable limits in Catalonia. Between 2007 and 2009, a total of 209 video-surveillance devices were authorised (including both landlines and mobiles) that were operated

by public police bodies (local police forces and Generalitat Police/Mossos d'Esquadra) (Source: Citizen Security Protection Service, Secretariat of Security, Ministry of the Interior, Institutional Relations and Participation).

34 *Vid.* Guillen Lasierra (2006).

35 According to data from the British authority on data protection (Information Commissioner's Office), 4.2 million video cameras had been installed in the United Kingdom by 2007, many of these in London.

36 *Vid.* *Público* newspaper dated 28 August 2009.

37 In this regard, *vid.* Van Soomerem (2001).

38 Jane Jacobs was one of the pioneers. Her book *The Death and Life of Great American Cities*, outlined the need to conceive of cities so that there were public figures in public spaces who could carry out the lost social controls.

39 *Vid.*, among others, LAUB (2010) clearly highlights the problems posed by present-day urban planning.

40 Such as the security plans promoted by the Scottish government, Belgium's national security plan and the autonomous community security plans that are proliferating in Spain, after Law 4/2003 was introduced in Catalonia (already two editions) (*vid.* Guillen Lasierra, 2006).

41 SILVERMAN (1999) provides an excellent description of the system. More recently and in a joint work with John A. Eterno, the author questioned the reliability of the system (*vid.* Eterno and Silverman, 2010).

42 It is available for open consultation at <http://www.inhesj.fr/articles/accueil/ondrp/publications/bulletin-mensuel-h151.html>

43 *Vid.* section 4.3.2 of the Stockholm Programme.

44 The most recent of the reports published, *Crime in England and Wales 2008/2009*, is available at <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/crimeew0809.html>.

45 On the need and possibility of growth of different indicators on security, *vid.* Nadal Gelada (2010).

DEMOCRATIC GOVERNANCE OF SAFETY IN CITIES

Josep Maria Pascual i Esteve

1. Democratic governance: the new way of governing the complex network society

1.1. Characteristics of democratic governance

Democratic governance is a new way of governing contemporary societies, especially cities and metropolitan areas, which is characterised by managing the interdependencies between all of the agents involved in tackling the urban challenge and in seeking the greatest degree of collaboration and public responsibility in treating it.

Democratic governance differs from the mere corporative management between government and the large agents for developing and managing specific services, facilities and infrastructure projects. Governance is based on the consideration that the city is a collective construction. The city is the total set of relations and interactions between the different public sectors. Depending on each issue or challenge, the public agents and sectors which must be considered will be different and their level

1 The original article was written in Catalan. In this language, like in Spanish, "security" includes not only what in English is also named "security", but also what in English is named "safety". Since "security" is sometimes used in this article as "security" and sometimes as "safety" (actually the argument in it is that "security" became "safety", at least in some sense) and it would be extremely confusing for the reader to change the name every time, the author decided to translate it as "security" in all cases.

2 *Vid.*, among others, Freixes Sanjuan (1992) and Brotat (2009).

3 As we will see in greater detail in the last chapter of this article, those originally known as National Crime Victimization Surveys, which started in the United States in the seventies and in the following decade in the United Kingdom, the most influential, the British Crime Survey.

4 The most recent publications include Wacquant (2010).

5 In Spain, crimes registered by the Ministry of the Interior jumped from 154,170 in 1972 to 1,029,996 in 1989, with constant overall increases. The sole exceptions were 1973 and 1988, in which there were slight drops with respect to the previous years (Source: 2004 *Ministry of the Interior Statistics Annual Report*, p. 29, consultable at <http://www.mir.es/MIR/PublicacionesArchivo/publicaciones/catalogo/anuarios/anuarios04/onlinea/ii1seguridadciudadana.pdf>). If we look at other neighbouring countries, there are similar, or even more pronounced, tendencies. Thus, for example, there were 2262 homicides/murders registered for the city of New York in 1990, almost triple those registered in Spain (Source: http://www.nyc.gov/html/nypd/downloads/pdf/crime_statistics/cscity.pdf).

6 Inmates in Catalan prisons increased from 6924 on 31 December 2002 to 10,525 on 31 December 2009. In other words, an increase of 3601 inmates in a seven-year period,

of influence in the matter will, logically, be asymmetrical. The development of a city depends on the action and organisational ability of its whole; namely, on the ability to collaborate on shared objectives. The purpose of democratic governance is to strengthen the city's shared response and organisational ability in order to achieve objectives based on human development.¹ The following is the definition of governance provided by AERYC (America, Europe: Regions and Cities), the intercontinental movement between cities and regions for the promotion of territorial democratic governance:

"New art of governing territories (the method of governing specific to relational governing), whose object is society's action and organisational ability, its means is network or relations management, and its purpose is human development"¹.

In other words, a way of governing which involves steering economic and technological development according to the values of social equity, territorial unity, sustainability, ethics and the widening and deepening of democracy and political participation.

Following on from the definition outlined above, democratic governance is characterised by:

- Involvement of the public for tackling social challenges. Good governance needs citizens who are active and committed to public matters, i.e., matters concerning everyone. Therefore responsibility and participation channels are needed for all citizens because the city is a collective construction and, therefore, its result depends on the actions and interactions between all of its inhabitants. Public participation is understood to be the cooperation of citizens in overcoming the challenges that a society sets itself, and that has two implications of great importance: it generates a greater force for social transformation and it influences the assessment of the quality of political representation of those who are able to generate spaces for meeting, discussion and public collaboration.
- *Strengthening of public and civic values.* A city's progress and ability to innovate depends on the density and diversity of the interactions between the entire population. The values of respect, co-existence, trust, solidarity and collaboration are essential for building a city for everyone. Democratic governance is an option because of its democratic and civic values.
- *Re-evaluation of democratic politics and the role of the representative government.* Governance represents a change in the government's role with regard to society. The government does not simply appear as the supplier of resources and services, but fundamentally as the representative of the city, its needs and challenges.

The government does not just have competencies, but also duties. It is in charge of everything that concerns the public and therefore is the backbone of the city's action and organisational ability and of the relations between different government levels. Therefore, in democratic governance, the government's function as representative of the public acquires a more central role than in previous phases of governing.

- *Shared construction and strengthening of general interest.* In governance, general interest is not attributed to a group of civil servants or to the political class. General interest is a collective construction which must be led by the politicians elected as the people's representatives, based on the legitimate interests and needs of all citizen sectors. Democratic governance means a specific action of governing so that all of the citizens' needs and challenges are present both when deliberating on and implementing policies, especially those which affect the most vulnerable sectors.
- *Transparency and accountability* are other essential conditions of democratic governance. Without them, the city government will have difficulty receiving the support and involvement of the public when articulating the various agents in a common action.

Democratic governance corresponds to a way of exercising government in which the fundamental is not just effectively managing public funds in order to produce services and facilities for social consumption or use, but to articulate these funds through agreements and action commitments between the agents involved, which subscribe to a strategy or shared programmes devised from the identification of the challenges and needs of the different citizen sectors involved.

1.2. Governance, governability and good governing: three different concepts

The term governance² is often used quite imprecisely as a synonym of either governability or good governing. Governance, as has been pointed out, is a new way or art of governing whose main government instrument is found in managing the interdependencies between agents and in involving the public. It is therefore a non-qualifying term in the sense that it refers to a way of governing or, in other words, a way of exercising government action.

Good governing does qualify a government's action, but this government which governs well may act through the governing method or a different one; that is to say, it may govern well by using the managerial form or it may do so through governance. If this way of governing is governance, we could qualify its action as "good governance", or also as "bad governance", if it uses this way of governing badly or it does not result in governability.

By governability, in a restricted sense, we mean the acceptance of and compliance with legislation, institutional processes and conflict settlements, as well as public sector policies, by civil society and especially by its main agents. Ungovernability, on the other hand, is widespread civil disobedience, institutional mechanisms' inability to resolve social conflicts and the refusal of large sectors of society to accept the institutional rules of the games. Governability is an attribute or classification of a social situation and, in any event, may be a result of government action, of good governing, of good governance, or of any other way of governing which is well exercised in a given situation. It is important, however, not to confuse an attribute or result with the objective method of governing.

On some occasions it has also been put on a par, according to a previous conception, with the English political term 'governance', which referred to the impact on the development of a society of territory that the management of public sector resources and policies had. Thus, for example, the autonomous community of Cantabria has a good system of indicators for measuring the impact of government action on its community, which it calls governance indicators.

1.3. Emergence of democratic governance

Democratic governance is an innovative way of governing which emerges, by being generally or sectorally adopted, through a specific policy, which is increasingly in favour of local or regional governments, yet it still does not constitute the usual or "normal" way of governing. The latter is what is known as public managerialism, which consists in producing services by imitating the management techniques and values of commercial companies. Democratic governance is here to stay, for the previous forms of governing (bureaucracy and managerialism) have been made obsolete by social transformations which call for governance to be implemented, such as:

- *The increasing social complexity of the population and its needs,* due to its greater generational diversity, to the various cultural and geographical origins, to the emergence of various home and family structures, to the presence of very varied socialisation plans, to the large presence of territorial and social segmentation processes and to the development of social individuation processes.
- *The increasing vulnerability or social risk,* namely, the greater chances of being cut off, breaking away or being blocked from participating, at the levels considered socially appropriate, in one or more of the social areas established as basic: work, income, health, education, housing and social and family ties.

- *Social inequality becoming polyhedral in shape.* Traditional inequality, measured in terms of income and access to services, has had new forms of social inequality added to it, such as access to cultural and educational capital and to social ties which generate social capital.
- *The greater distribution of people's knowledge and training.* Knowledge and information society means, among other things, that people gain more knowledge, training and know how in policy development; therefore public sector knowledge is no longer exclusive to administration and is being increasingly distributed into a broad social network.
- *The stagnation of public spending in the face of rising social needs and its complexity.* When public spending accounts for 50% or more of the GDP, it cannot increase significantly when faced with new social needs.

All of this leads us to conclude that traditional forms of governing have expired due to the facts that:

- It is not possible to respond to new social challenges using public resources only, all agents need to be involved and the public need to given responsibility for their own challenges, just as public and private resources and the social initiative must be articulated into networks.
- The distribution of knowledge and social legitimacy render a top-to-bottom hierarchical way of exercising authority or of defining general interest unfeasible.
- The public cannot simply be considered as passive; i.e., as a client or user.

Democratic governance needs to be exercised as a way of managing the complexity through the effective management of interdependencies and social interactions, and the people elected, the politicians, need to fully exercise their role of democratic representatives in order to build general interest based on the legitimate interests of all agents and sectors present, and articulate strategies, programmes and projects by sharing knowledge and challenges, but also resources and action commitments.

2. Public safety calls for democratic governance

The complexity of factors which influence public safety in a city or metropolis entails intervention requiring, on the one hand, transversal action, in the sense that various policies coincide: education, health, urban, social welfare, and on the other hand, the articulation of public and private agents at different territorial levels. In other words, an effective policy on democratic public safety needs democratic governance.

2.1. Two concepts of public safety: broad and strict

In order to understand the complexity of public safety we must begin by conceptually clarifying that there are two views on public safety which influence each other reciprocally:

- *Public safety in the broad sense* refers to a multidimensional policy for reducing risk situations (U. Back, 2008) and social vulnerability, or as we pointed out above, it aims at reducing the possibilities of an individual or group becoming cut off, or that its possibilities of participating in a social area that it deems suitable are blocked. Our societies have been characterised as societies of vulnerability and risk because of their intense processes of change, which furthermore are taking place on a global scale, with more unpredictability and, therefore, less ability to anticipate or foresee.
- *Public (un)safety in the strict sense*, in which we identify two dimensions: one that we will call objective and another known as subjective (J. Curbet, 2010). By objective dimension we mean the statistical probability of a person being the victim of any type of crime, especially an attack on them personally or their family members or property. The subjective dimension is the fear of being a victim of delinquency. In other words, one issue is the objective situation experienced by citizens and another is how some citizens perceive or represent that situation.

These two dimensions don't always coincide. It is usual for situations of subjective insecurity or insecurity to experience a rise while the objective situation remains stable, as a result of the treatment a piece of news is given by the media or the establishment of urban policies based on generating fear. On the other hand, the rise in subjective insecurity, at the same time, causes objective insecurity, as the feeling of being unsafe is generally associated with stigmatising social attitudes towards groups of people or neighbourhoods, which are attributed the scapegoat role and are the object of social segregation. This segregation destroys their social opportunities and encourages them to use illegal means to guarantee their existence.

Furthermore, public safety in the broad sense influences public insecurity in both dimensions, objective and subjective, of safety in the restricted sense. In fact, the situation of risk or widespread social vulnerability always gives rise to higher levels of widespread fear or liquid fear in our society (Z. Bauman, 2007). This insecurity is aggravated in situations of social and economic crisis, due to the rise in probabilities of being cut off or marginalised, and a greater fear is generated which, when not properly channelled (generally it is not), it easily becomes social insecurity, a hunt

for scapegoats, social exclusion and deterioration of democratic values.

The policy for strengthening public safety in the broader sense has a large common denominator with the policy for making cities more socially inclusive. The policy which requires greater specificity, however, is the policy on safety in the stricter sense, especially a safety policy whose purpose is to strengthen the public's democratic and civic values.

2.2. Dimensions of the public safety policy

Policies on public safety, and more specifically on social prevention, have two large fundamental dimensions from the same policy:

1. Those which are directed at the urban environment, i.e., for changing the social and physical conditions which influence attacks between people and their private or public property.
2. Those which are aimed at the public perception-reaction system (PPRS) for reducing stigmatising social reactions and strengthening co-existence and solidarity relations.

In order to show the large variety of components intelligibly and as a summary, we have devised the interpretative diagram in figure 1.

Whether a public safety policy depends more on one dimension than the other will be governed just as much by the social and cultural set-up of the particular city as by the government's ideology and relationship with the people.

The type of relationship between the government and the people is very important for setting up urban safety. A relationship in which citizens appear as a passive entity, namely as mere public services users or clients, including protection services, will demand police action and control measures for the alleged offending population whenever a rise in insecurity is perceived. In other words, a passive population to a large extent demands repressive safety or social exclusion. The opposite is also true: repressive and authoritarian governments bring out public passiveness in order to gain authoritarian control over public spaces, since, as J. Borja (Borja, 2003) points out, over-explicit means or very urgent demands for order make freedom disappear.

On the contrary, active citizens who are civically committed feel responsible and important in the way they develop their city, and therefore, will demand a communitarian and multi-dimensional safety policy which is based on protecting public space so that it is not just a space for meeting and co-existing, but also a space of prevention as well as social promotion for offenders in order

to positively channel explicit and latent social unrest which is at the root of situations of violence. A socially active public calls for democratic safety, safety which is constructed in a shared way amongst the different agents and citizen sectors (J. Prats, 2010)³, and inclusive safety, i.e., that its action becomes processes for improving social inclusion.

2.3. Areas and purposes of the policy for inclusive and democratic safety⁴

The socially inclusive and democratic safety policy will concentrate on five major areas. The first is in reference to safety in the broad sense and the rest refer to safety in its reduced sense and its meaning of prevention⁵ for inclusive safety:

Area 1. Structural or general. This area should serve as a referential and strategic framework for all urban policies, and particularly for safety. It constitutes the action criteria which the policies should foster in order to generate new opportunities for all people and reduce social vulnerability, as well as improved integration of spaces and people.

It contains the measures for accessibility, new central areas in the peripheral neighbourhoods, public spaces for meeting and co-existence, the development of new productive and vocational activities, provision of social, cultural and education facilities, etc. In other words, measures for:

- Building a quality urban environment for everyone.
- Generate new opportunities with positive action criteria for the most disadvantaged people and neighbourhoods.
- Strengthen a culture of co-existence and trust amongst the public.
- Make the preventative policies more social in the metropolitan and regional area.

The general or structural area, which is for strengthening safety in the broad sense, is essential so that programmes or measures related to safety in the strict sense have a chance of succeeding. If the city progresses towards a model which segregates spaces and neighbours, social investments and investments in protection will only serve to justify urban development which is socially and environmentally unsustainable. The option of a sustainable and integrative city model is essential for developing inclusive public safety.

Area 2. Inclusive action. These are the programmes containing measures aimed particularly at people in situations of major social vulnerability, or who are in a state of severance from society or marginality. In general, they are specific culture, sports, health, education and social services measures which constitute important prevention from the public safety perspective.

Area 3. Reduction of social reaction. The purpose of these programmes is to reduce social rejection of offenders, and in particular to prevent the rejection of offenders from spreading to groups of people and neighbourhoods, as well as to prevent territorial and social stigmas which channel social unrest towards mutual segregation and violence from spreading. These are policies which concentrate on values, social communication and on positive channelling and relational reinforcement of conflicts.

Area 4. Activating citizens and civic commitment. These are programmes to make citizens civically responsible for and committed to building a city, fighting for violence prevention and against vulnerability and social severance. They are very related to Area 3 and refer to programmes of community action, to the promotion and organisation of social volunteerism, to programmes of responsibility and active, civic commitment of the public in relation to their fellow citizens, city and neighbourhood. What is especially important is introducing values and transferring knowledge in all projects and actions carried out by the local government which deal with social and territorial safety and unity.

Area 5. Dissuasion. This is about making offending difficult. This area incorporates measures on the lighting and surveillance of public spaces, urban design, police presence and deployment, neighbourhood police, etc. These police surveillance and protection measures take a very different direction in the inclusive and democratic safety policy. They do not involve using the police to control urban space or segregating public spaces, but guaranteeing the broader and more intense use of these spaces by the public. This means that there is no private appropriation of space by violent groups or by those who isolate and privatise the city with their gated urban developments. It involves providing safety in order to guarantee that everyone living or working in the city will make the city their own.

3. Inclusive and democratic safety requires governance

Tackling the complexity of inclusive and democratic safety requires a government approach based on democratic governance, and particularly through the integral articulation of the different projects and public policies, the articulation of public and private cooperation and the strengthening of active civic commitment from the public. In other words, the transversality or integralness of policies and improvement of the city's action and organisational ability.

3.1. Transversality or integralness of city policies

Responding to the complexity of contemporary needs, and particularly to public safety, means, as we have pointed out, a clear methodological option for the integralness of action, aware that responding to safety challenges increasingly requires co-ordinated, multi-level actions (between the different levels of public administration), horizontal actions (between public administration and social and business initiatives), transversal or integral actions (which tackle different dimensions of the territory's policies: health, social services, employment, police, etc.)

In order to progress with the methodology of integralness, it is necessary to consider two dimensions of any public policy's objectives. The objectives connected to the implementation of services and public facilities, such as places in homes, home help, the number of schools or hospitals in existence, the number of police officers and police services, etc., and the population served by these services or facilities. These are the objectives related to developing various services systems: social services, local police service, healthcare, education and housing amongst others, which are fundamentally measured by coverage indicators (percentage of places per population, school-going population, population assisted by home help, etc.).

There is, however, a much more important dimension, which are the objectives that we will term the objectives of impact, i.e., of impacting on the public's abilities for development or human potential. In other words, the objectives which seek to improve the levels of safety, health, social inclusion, education, and which are measured by indicators termed result indicators (life expectancy, population with successful or failed schooling, percentage of poor people among the total population, victimisation rate, etc.).

It is clear that the services and facilities systems (protection, health, social services, education, sports, etc.) are for reaching objectives of impacting on human development. Each services system mostly influences one or two objectives which impact on the development of human abilities, but it is not the only factor which affects the objective. As we have seen in the case of inclusive safety, there are many other influencing factors.

There is a frequent misunderstanding in public policies in general, which is seeing the impact objectives for the public's human development abilities as related to a system of specific facilities. Thus, education is the specific and practically exclusive aim of the system for learning, the other systems can only

help or contribute to the system for learning, which furthermore is designated education system. The same occurs with reducing poverty or social inclusion in relation to social services.

This conception, combined with the usual way of governing, which concentrates on the provision of services financed with public funds, assumes that the organisation of territorial governments is mainly based on the services and facilities systems. In this organisational structure, the provision and direct or indirect management of these services is the basis of political power in public administration. Structured organisation by services and facilities systems involves:

- Fragmentation of government action, since public impact objectives are diluted, and it is also prone to interdepartmental conflict of competencies, which always leads to nothing, in order to obtain greater resources which have limited competency with other departments and to gain competence in actions aimed especially at certain segments of the population (women, children, old people, drug-dependent population, etc.).
- At the same time, this organisation weakens public cooperation with private and citizen initiatives by considering the main political priority to be the management of public resources and not the coordination of actions for obtaining greater impact on the public.
- All this hampers achieving results in terms of human development of the territory and quality of life.

Nowadays, given the complexity of urban challenges, it is very difficult to maintain, in practice, the self-sufficiency of departments centred on services and facilities systems, yet this view or zombie approach (living dead) and the lack of creativity and ability to innovate which is associated with reproducing such powerful and out-of-date government habits, make it difficult to integrally manage facilities organised according to impact objectives on the public .

In figure 1 we summarise this powerful and obsolete approach or view which makes integral, or simply transversal action an illusion, i.e., unfeasible.

Relational management opts for an approach that is both simple and obvious in order to overcome this method (see graphic 2). Public policy's main objectives are considered to be those which impact on the public's human development abilities. These objectives would be shared out among different services systems. Therefore, public policy would be based on the development of projects whose objectives impact on the public and, in order to achieve them, it would articulate the deployment of various facilities and services coordinated for this purpose.

The public impact objective of diminishing the chances of people or territories

becoming the victim of an attack on themselves or their property is, as we have pointed out, an objective shared among employment, education, social services, transport, urbanism, sports, cultural services, etc., in other words, shared among all of the facilities which are related to vulnerability reduction, public reaction and civic commitment.

For this reason, the progress or regression of projects would be measured by social impact indicators or indicators of results in public safety, in the broad or restricted sense of safety, and would complement the indicators measuring the deployment of services or their activity.

3.2. The city's action and organisational ability as a way to achieve greater inclusive and democratic safety

Improving public safety requires a rise in the city's action and organisational ability in order to tackle the challenges of safety and civic commitment in a shared way. By action and organisational ability we mean the public's abilities to associate and to commit actively and civically as well as the ability of agents to cooperate. In other words, public-private and interinstitutional collaboration in order to establish shared strategies and develop integral or network projects for the purpose of, in our case, improving public safety.

What are the structuring factors of action and organisational ability or, to express it differently, of the collective construction of socially inclusive and democratic safety?

To my mind, given the experience in developing public policies which generate social capital in European and Latin American cities, the main factors are:

1. *A shared strategy on public safety* among the main agents whose interdependence public safety depends on. In other words, it means having a frame of reference for all policies and agents as a basis from which they develop their own policies and actions, as well as key projects which they jointly commit to developing and carrying out. An integral and integrative strategy with clear commitments of action to improve public safety in the broad or restricted sense. A strategy which is being updated permanently, rooted in the challenges of safety and the social inclusion of people and based on the main agents' legitimate interests and competencies.
 2. *A meeting and interaction model between the main agents*, adapted to:
 - a) The challenges and demands of contemporary development, enabling unavoidable conflicts to be tackled with flexibility and confidence in finding agreements of mutual benefit.
 - b) The correlations of strength or balances of power between them.
 - c) Organisational practices which promote mutual knowledge and respect and which aim for action based on reciprocal commitments. The interaction model between political, social and economic agents is a key element for establishing a city's safety. Inflexibility of the model and relations between some agents can cause distrust and, hence, a lack of strategy in the medium- and long-term. An open and flexible model encourages trust along with social and business investment, which translates into major social and economic development.
3. *Presence of agent networks for the development of integral projects which are key or give structure in order to make progress on safety.* Network projects enable the various public and private agents' tasks to be articulated due to their ability to combine interests and challenges and make them common objectives which are socially useful.
 4. *A culture of action and civic commitment* removed from both the culture of satisfaction the culture of complaints, bureaucracy and nihilism. The culture of action must provide:
 - a) A feeling of belonging and identification with the city or region. Have an open collective sense, not closed.
 - b) An attitude which is open both to innovation and to the social and cultural integration of new people as well as to insertion into territorial strategies which are broader than the municipality, region or nation itself.
 - c) Realistic hopes for the future, which enable people to look beyond the realities, if these are negative, and which generate rational expectations for collaboration and commitment.
 - d) Respect and confidence in other agents' actions, which is the basis for generating social capital.
 5. *Social support and public participation.* The strategies for safety and the main safety projects which give structure must have an important social support and this will be more effective if it boosts and guarantees public participation as understood in two ways: as a guarantee that their main challenges and expectations in strategies are moderate and as a condition for them becoming socially responsible and involved in producing social capital.
 6. *Formal and informal leaderships* between key institutional agents which are able to come together and represent most of the interests, with an ability to reach agreements and earn institutional respect for their decisions. The main leadership must, as we have pointed out, come from the most democratic institution, i.e., the one chosen by the entire public; otherwise, we would have corporate leadership,

from which it is not possible to build general interest, as it is reduced by the corporate. The degree of the representative institutions' leadership in the governance of communities will stem from its ability to involve the rest of the agents and people present in society in the building of a shared future model⁶.

7. *Articulation of local and regional policies.* This is about conceiving the region or metropolitan area as a system of interdependent cities and municipalities which are not self-sufficient, with the ability to:
- Combine local and regional policies, which have objectives and instruments in the whole territory, with local safety strategies, which are able to bring specificity and integrity to the set of actions thus strengthening interinstitutional and public cooperation as well as public collaboration.
 - Articulate municipalities not from a set territorial organisation, but in a flexible and adaptable way depending on the network-project, i.e., from the territories that the project development covers.
 - Have formal and informal participation rules which determine interaction between regional and municipal authorities, as well as interaction between the various municipal authorities.

3.3. Democratic governance is based on a set of techniques and instruments

Governance and its specific management method (relational management or management of interdependencies) are based on techniques and instruments which make it an effective tool for improving organisational ability.

In a publication of the Section for Economic Promotion of the Barcelona Provincial Council⁷, I specified and explained the characteristics of a series of techniques which have proven their effectiveness in relational management. I will now list these, without explaining them, so that the reader knows that there is a wide range of them:

1. *Strategic plans*, developed in territories from private and public-public cooperation as well as from public participation, constitute a good start for governance-specific relational management by giving territories a strategy which is shared among the main agents and has broad social support. Strategic planning, as understood in this way, actually constitutes the initial phase or the planning per se of interdependency management or strategic management⁸. The strategic plans methodology is a good instrument for kick-starting territorial governance⁹.

2. *Relational negotiation of public conflicts.* Relational negotiation techniques constitute

a good instrument for developing interdependency management or relational management. Relational negotiation is a type of negotiation which takes shape because the result that one of the negotiators is seeking is primarily to consolidate and improve the relationship between those involved in the negotiation, in order to obtain greater mutual trust and be able to develop projects on the basis of cooperation.

3. *Mediation techniques.* Within the governance framework, in which local and regional governments assume leadership in the collective construction of the territory, mediation is undoubtedly one of the resources of professionals working in politics and administration. In mediation, the administration's role is to intervene so that a conflict situation between social agents can find a solution and, in the process, improve the mutual image of the parties and the trust between them. Government action means being the catalyst of an agreement without becoming a part of the agreement.

4. *Techniques for public participation and social support for public policies.* One should move from participation strategies on to participation as a strategy for strengthening action and organisational ability. Of the numerous participation techniques, the techniques that are particularly useful in relational management are those which:

- Are based on clear and simple procedures with precise purposes which facilitate expressing ideas and challenges concerning an issue, and of course prevent debates from becoming endless. Participation is method and organisation. Otherwise, participation is reduced to few participants who are not very reflexive, as their interest is not so much to convince as to impose by exhaustion.
- Help to generate trust, collaboration and public responsibility in the resulting agreements.
- Enable city projects and objectives to be legitimised while enabling important public support for these to be obtained.

5. *Methods and techniques for network project management.* There are fundamentally two types of techniques for managing networks:

- Management of the network's dynamics, which covers everything from the inclusion of key agents to the promotion of projects which consolidate common interests.
- Techniques for managing structures in order to adapt them to the objectives through which they were created and which enable a culture and common perspective to be strengthened.

It is particularly useful for network management to use agent models within the framework of objective-based systematic management¹⁰.

6. *Management of public entrepreneurial and civic culture.* The technology for strengthening the characteristics of an action and entrepreneurial culture among the public is very recent. Nevertheless, there are instruments which make important impacts that can be noticed in the short term. We are referring to the internal city or regional marketing techniques; i.e., that which is aimed at the public's own identification with their territory.¹¹

7. *"Coaching" for leadership which enables.* In governance, what is strengthened is the representational value of the politician and what is required is an ability to listen, discuss, understand, convince, move and motivate for the cause of group action and the public accepting responsibility and becoming socially committed.

Furthermore, in governance, the results of action taken are no longer so much the services than the general level of social and economic development reached in the territory during its mandate and the degree of social unity achieved with the public. An evaluation of its relational management is needed and new forms, new attitudes and new skills are needed for this.

8. *Techniques for building consensus.* It is not necessary to insist on the importance of these techniques in governance. In fact, those previously mentioned on relational negotiation and public participation necessarily have an influence on the consensus. However, there is a great plurality of methodologies and techniques, apart from those mentioned and widely contrasted, in order to be able to use them, by adapting them appropriately, in the different areas in which this new art of governing is being developed.

9. *Comprehensive approach within social sciences.* In governance it is necessary to understand what each agent says in its social context and understand not just what is being expressed, but how and why it is being said. Understanding agents and analysing conflicts from the parties' different perspectives is a completely necessary, albeit obviously insufficient, condition for the proper development of governance. It involves making the subjective base on which social phenomena rest intelligible. Objective analysis of social phenomena is perfectly possible and compatible with the fact that human actions have a subjective nature.

This approach, also called the interpretative approach to social action, finds its most classic author in Max Weber¹² and aims at understanding the meaning an action has for its agent while making the reasons between the objectively observed activity and the meaning it has for the agent known.

10. *Objective-based System Management*¹³. Objective-based management techniques are a good

instrument for relational management, and not management based on formalised procedures to achieve a result, as it involves establishing objectives which are common to a set of agents which make up a social system and, in accordance with these, innovatively specify these objectives in projects that should be managed in a network.

1 See www.aeryc.org

2 Governance is a term which has been defined by the dictionary of the Real Academia Española since 2001 with a very generic definition but whose basis is correct. It defines governance as the "art or way of governing whose aim is achieving long-term institutional, social and economic development, while promoting a healthy balance between state, civil society and the economy market".

3 Joan Prats i Catalá pointed out in an excellent piece of writing (*Liberalismo y democracia*) that historically democrats have not only defended the rule of law and protection of individual freedom, but that since Aristotle they have conceived democracy as the shared construction of the *res publica*; that is, the city as the creation of all those who live in it.

4 This chapter is based on a paper written in 2005 with J.M. Lahosa and under whose name it is published: *City and Prevention: Elements for its Assessment*, for the Directorate of Prevention Services of Barcelona City Council.

5 Prevention for inclusive safety means: "Anticipatory actions (non-prosecutorial measures and actions) which aim to specifically reduce or positively channel (explicit or latent) social unrest which is at the root of attacks between people and their private and public property, and which generates public insecurity and segregative social reactions" (J.M. Lahosa and J.M. Pascual Esteve for the Spanish Urban Safety and Prevention Forum, 2008).

6 See Subirats (2003).

7 Pascual (2007).

8 For a development of this thesis see Pascual (2001).

9 Pascual (1990). In this book I put forward a set of methods and techniques which are useful for preparing territorial strategic plans which serve to kick-start territorial governance.

10 See Pascual (1999), pgs.157-162.

11 See Puig (2003).

12 We find the methodological presentation of comprehensive sociology in his work *Sobre la teoría de las ciencias sociales* (Barcelona: Peninsula, 1971) and also in *Economy and Society*, in which he supports the importance of the subjective for sociological analysis.

13 Recommended reading on the systemic approach is L. Bertalanffy, *General System Theory*.

de Montréal) which has a population of about 3.7 million people spread over 82 municipalities.¹ The territory of the Urban Agglomeration of Montreal, with a population of 1.85 million inhabitants, covers the island and includes 15 towns in addition to the City of Montreal. The latter is made up of 19 boroughs which house 1.62 million people.

Following the successive reorganisation of 2002 and 2005, municipal responsibilities and authority are shared out among the Agglomeration, the towns and, in the case of Montreal, the boroughs. Thus, public safety and the fight against poverty come under the Agglomeration, finances and the coordination of municipal files are the towns' responsibilities, while services directly aimed at the population, such as leisure and snow clearance, come under the borough councils for Montreal or each of the councils of the 15 other towns.

Like all major cities, Montreal faces social problems such as homelessness and drug addiction. Other problems arise from the difficulties marginalised groups have regarding co-existing with residents or other users of public spaces. These problems are particularly intense in summertime. In fact, Montreal, which is a festival and tourist city (around 6.7 million tourists in 2009²), offers numerous events, such as the Jazz Festival which attracts a very large number of attendees coming from the city, the region, other areas of the country and abroad. Among the festival goers and visitors are the young as well as the not so young who, having few or no resources at all, develop various survival strategies during their stay in the heart of the city. Some become part of groups which settle and sleep in parks, which tends to irritate the people who live, work or travel through those areas.

Montreal also has to deal with a situation which is specific to it: the huge mobility of its population. In fact, 44.9% of its population moves house or neighbourhood within a 5-year period, over a third of which move to the city outskirts.³ This situation can be explained by the combination of two phenomena. On the one hand, 65.5% of Montreal's accommodation is rented housing whose occupants can easily change their place of residence and, on the other hand, a share of the population leaves the City over a five-year period to be replaced by an almost equal number of new arrivals. The moves are mostly accounted for by young people who come to Montreal for their studies, people seeking employment there or immigrants. The latter, who represent 30.7% of the population of Montreal, move around during their period of integration into the country. Often, those who do manage to successfully integrate move to the suburbs, just like many young families of the host society.

The population's average annual income is \$30,132, which is higher for men (\$34,525) than for women (\$26,044). The City's population in employment for 15 years or more comes to 853,975 people, 407,165 of which are women. The unemployment rate hovers around 9.1% while 14% of families receive government benefits to subsidise their needs. The rate of low income among people living in private households is 31.2% and 29.2% for people aged 65 years and over. This rate is 32.7% for single parent families with a female parent and 15.1% for those with a male parent. 38.3% of rented households allocate 30% or more of their income to gross rent payments while this figure is 22% for homeowners.

Since 2002, together with the Ministry of Employment and Social Solidarity (MESS, ministère de l'Emploi et de la solidarité sociale), the Health and Social Services Agency of Montreal and other partners, Montreal City Council has established a map of the priority areas requiring intervention⁴. This map indicates the areas where there is a concentration of social and economic factors, such as single parenting and low income. These priority areas are taken into account at the time of distributing budgets, particularly under the MESS and City Council agreement for the fight against poverty and social exclusion, for urban regeneration or for the setting up of pilot projects. Through periodical reviews, this data can be updated and other factors which have become significant, such as elderly people, can be considered. Several partners have agreed to use this map for grant distribution without however applying it to universal projects such as support for local consultation.

2. Crime and victimization

Overall, crime is in constant decline in the territory of the Urban Agglomeration of Montreal. In fact, offences in 2009 were 4.3% below the average of the previous 5 years and had dropped by 15.4% over the previous 10 years.⁵ For their part, the offences and breaches of the Criminal Code in 2009 had fallen by 6.5% since 2005 and by 15.4% over the previous 10 years.

In 2009, 24,682 crimes against the person were reported, which had fallen by 7.6% since 2005 and was 11.3% lower than in 1999. More specifically,

- The number of homicides increased slightly in 2009, remaining below the average of 44 for the past 10 years and that of 56 for the past 20 years.
- Murder attempts increased by 53.6% in 2009, after falling by 32.5% in 2007 and 34.9% in 2008, remaining below the average of 122 for the past ten years.
- Assaults have decreased by 6.9% in 2009, remaining close to the average

PUBLIC SAFETY IN SOME METROPOLIS OF EUROPE AND NORTH AMERICA

SAFETY IN MONTREAL, A GROUP RESULT

Marcel Cajalait

1. The city of Montreal and its population

Montreal is located on the island of the same name, surrounded by the Saint Lawrence river and lying at the heart of the Montreal Metropolitan Community (CMM, Communauté métropolitaine

of 13,916 for the previous five years and 4.6% lower than the average of the past 10 years.

- Sexual assaults are in decline for the fourth year in a row, falling by 14.8% in 2009, 38.3% since 2005 and 21.2% over the past 10 years.

The number of crimes against property was 87,986 for 2009, dropping by 9.5% since 2005 and by 22.9% over the course of the past 10 years. Among the latter,

- Burglaries in 2009 were up by 8%, but represented a decrease of 17.1% since 2005 and of 43.4% over the past 10 years.
- Motor vehicle theft dropped by 17.8% in 2009, having also dropped by 39% since 2005 and 52.7% in the past 10 years.
- Accounting for one third of all breaches of the Criminal Code in 2009, petty theft increased by 0.8%, but had fallen by 4.2% since 2005 and 7.5% over the past 10 years.
- In 2009, fraud was up by 0.8% having dropped by 8.7% since 2005 and by 14.2% over the past 10 years.

The figures on crime correspond to offences and infringements reported to the police. However, it is well-known that many crimes are not reported yet might be made known to crime victimization surveys. Various studies and surveys assess victimization within different contexts and for a diverse clientele. However, several factors, such as age groups, definitions and periods covered, cannot be reconciled, making it difficult, if not impossible, to establish an overall picture. The International Centre for the Prevention of Crime (ICPC) has studied this problem for the territory of the Quebec province and has proposed different measures for improving data compatibility.⁶

For its part, the General Social Survey on Victimization of Statistics Canada does not enable the results to be split according to municipalities owing to the sampling being too weak. The results do, however, provide an overview. According to this nation-wide survey for 2004, 34% of incidents were brought to the police's attention.⁷

Despite some gaps in victimization data, the steady drop in crime allows us to state that the City is becoming increasingly safe. Furthermore, according to the results of the 2010 Mercer survey on quality of living, Montreal takes 4th place among American cities and 21st place among the more than 320 cities assessed on an international level.⁸

There are many factors which can explain this improvement. A summarised review of some of the interventions and approaches of public safety agents will enable some of them to be identified.

2.1. The city of Montréal police service (SPVM)^{9,10}

The SPVM (City of Montreal Police Service) has about 4,600 police officers, 1,353 of which are women. In 2008, the Service responded to 597,659 calls. The units in which they intervene include: road safety, patrolling the underground, project action modules, specialised surveys, community action strategies, water police, the dog-handling unit and mounted police. They are mainly incorporated into one of the 33 district stations, 4 operational centres or the headquarters. Around 1,600 civilian employees complete the SPVM team.

The Service keeps itself informed on the development of technical and material resources, tests these if necessary and, depending on its budget, updates its material and staff tools. It also maintains connections with other police forces or associations with which they carry out exchanges to share and benefit from the best practices. In addition, a research team implements various types of work, analyses statistics and follows the development of what is at stake in public safety so that strategic planning is based on updated information.

Following on from the introduction of the district police in 1997 and the review of the coverage plan set in motion in 2007, the service applies a global approach to public safety which leads all agents involved in safety to consult with and help one another. Agreements are reached in this way with trade development companies and Tandem, the table of representative organisations of the prevention programme, among others. Moreover, in 2004 the police put watch committees in place which look out for the needs of the Black, Latin, Arab and Asian communities as well as elderly and young people's needs, so as to become familiar with their realities and thus respond better to these. In 2010, it launched its Master Plan on its relations with the public as well as its Declaration of services to the public in order to make its aims in this area known.

The SPVM also contributes to prevention. Indeed, its operation via the district police model aims to counter emerging safety problems more effectively. This enables it to get closer to the community while relying on problem solving, partnership and opening up to communities. The socio-community officer is the district station's resource person for community relations. This officer is mainly interested in the most vulnerable social groups and carries out local prevention programmes.

There are a large number of prevention activities which the SPVM participates in or implements. For example:
– *Gangs de choix* (Gangs of Choice), to prevent young people from joining street gangs,

- *Unité sans violence*, Exprimez-vous (United Without Violence: Express yourself), to prevent school violence,
- The *Beaux, jeunes et forts à l'Académie de police* day camp for young people, to develop good relations between the SPVM and these future adults,
- *Réseau réussite Montréal* (Montreal Hooked on School), to prevent early school leaving
- *Échange Jeunesse* (Youth Exchange), to bring young people from cultural communities and the police closer together.

2.2. The Tandem programme

Since 1982, Montreal has been managing the Tandem programme while other towns on the island have been offering similar programmes. In 2001, these activities were incorporated into the Montrealer Programme which supports citizen action for urban security in boroughs – Tandem¹¹. This programme puts forward the first line of intervention for preventing crime, including the security of property and the home, the security of people as well as the security of communities. A second line covers the prevention of fires, the emergency services and public safety. The activities carried out are mainly:

- Home assessment with respect to risk of burglary, fire and accidents;
- Information and raising awareness about fraud and abuse of elderly people;
- Activities for tackling bullying at school;
- Anti-theft marking of bicycles and expensive property;
- Information on bicycle safety.

Tandem management is decentralised in the boroughs. Each borough chooses its representative community organisation and establishes a contract of three years with it, specifying the resources granted and the results expected. The representative organisation's intervention is based on the diagnosis – plan of action – assessment process carried out in collaboration with institutions, other organisations and the population of the territory. In 2007, 18 community organisations were administering the programme in 16 boroughs where 45 community workers enabled 2,795 activities to be carried out, bringing 100,626 people together.¹²

2.3. Women's safety

Since the end of the 1980s, the City Council has been particularly concerned with women's safety. Following the *J'accuse La Peur* conference which it organised in 1992, the Council contributed to the creation of the women's action and urban security committee (CAFSU, Comité d'action femmes et sécurité urbaine), a partnership which lasted until its disbandment in 2004. After much work done on pilot projects for women's safety in public places and in municipal recreational facilities along with the

carrying out of the audit guide on women's safety in cities, the municipality and the CAFSU published the Planning Guide for a Safe Urban Environment in 2002, and the Safety Planning Training Guide the following year.

The safety guide proposed principles adapted to different public places, including residential, commercial and industrial areas, parks and open spaces, car parks, bridges and tunnels.¹³ It defined six safety planning principles:

- Know where you are and where you are going: signalisation
- See and be seen: visibility
- Hear and be heard: crowds
- Be able to get away and get help: formal surveillance and access to help
- Live in a good, welcoming environment: planning and maintenance
- Act together: community participation

After the CAFSU disbandment, several organisations like the Tandem representatives and the women's groups pursued, in collaboration with the City Council, the dissemination and application of the safety planning guide and contributed to other achievements, such as:

- The creation of the Conseil des Montréalaises (Montrealer women's council) in 2004, which gives advice on issues raised by the City Council or brings matters to the Council's attention;
- The adoption, in 2008, of a Policy for equal participation of women and men in the Montreal community.

2.4. The priority of preventing young people from joining street gangs

In Summer 2004, score-settling between street gangs was occurring in Montreal city centre, intensifying the tension experienced in other territories of the city throughout the previous months. In order to plan an integrated and concerted action for diminishing the problem, the municipality established a steering committee for the street gang issue (Comité Directeur Ville de Montréal – Gangs de Rue). This Committee is made up of representatives from the central services, Police, Social Diversity and Finances as well as from the boroughs concerned. The steering committee drafted a plan whose aims cover four lines of action: research, prevention, repression and communication.

The Directorate for Social Diversity assures the planning and coordination of the action plan, in collaboration with the central services and the boroughs, and makes sure to maintain talks and consultation with the partners concerned, particularly school committees, community organisations, the police and the Ministry of Public Safety of Quebec.

The boroughs that will participate are identified by the police, according

to factors present in their area such as gang members who reside there, violent crimes committed or presence of emerging gangs. In 2005, five boroughs were identified, to which three more were added in 2009. Each of these choose the project that must be carried out in order to respond to the objectives of their plan of action, which it establishes with the representatives of the area in agreement with the steering committee's aims. Some 30 projects have thus been implemented.

2.5. Services for homeless people

A liaison committee on homelessness was set up in 1991 within the framework of the joint Programme between the Ministry of Health and Social Services (MSSS, Ministère de la Santé et des Services Sociaux) and Montreal City Council which planned measures to respond to the critical needs in the city centre. Since then, the committee's operation and composition have been altered from time to time according to the evolution of the needs which encouraged the maintenance of consultation and collaboration between the institutions and the community organisations. In 2007, the liaison committee adopted a cross-sectoral action plan for homelessness 2007-2012.

Since the joint programme was implemented, the City Council has been supporting host and referral services for homeless men, women and young people by furnishing grants to about ten organisations that provide them with these services. Moreover, it contributes to finding solutions for the overcrowding of shelters in the cold spells through collaboration with community organisations and the Health and Social Services Network.

3. Winning leads

The interventions outlined only cover a part of the actions carried out on the territory of Montreal. Nevertheless, the summary of approaches makes it possible to pick out certain key elements in maintaining and improving safety:

- While maintaining police service levels in the districts, the SPVM bases both its municipal and local planning and intervention on the knowledge that it has of the areas and groups as well as on its updating of this knowledge through networking, research and analysis. Planning favours the implementation of actions, revised as needed, in a global approach, which is agreed upon by the partners involved. Furthermore, the SPVM makes sure that its aims and services are made known.
- For its part, the Tandem programme specifies municipal aims on which the definition and updating of local aims and their action targets are based. The

choice of these actions results from the diagnosis – action plan – evaluation process drawn up with the home environment agents according to the resources granted by the partners.

- In relation to women's safety, knowledge related to urban planning and on other risk factors is at the heart of municipal or local cooperation between partners. The latter support the mobilisation of women, and sometimes men, as well as partnership for improving women's safety and promoting the dissemination of information on this subject.
- Within the framework of the priority of preventing young people from joining street gangs, the municipal plan defines its aims according to what is known about the problem. This knowledge makes it possible to target the places of local action and to implement partner consultation for choosing and carrying out actions.
- With regard to the services for homeless people, which cover a limited territory, the target of the action determines the agents who are to engage in consultation as well as their collaboration. The drafting and following of plans enables responsibilities to be shared and membership to be adjusted according to how the situation is developing.

The following key elements are most present:

- Municipal aims which support local action;
- Planning and its updating;
- Information acquisition and sharing;
- Establishment of targeted actions;
- Partnership;
- Consultation.

These elements are in line with the results of several undertakings. For example, the municipal Network concerned with crime prevention, which has a total of 14 cities, one of which is Montreal, working in collaboration with the Institute for crime prevention of the University of Ottawa, contributed to the publication "Building a Safer Canada: First report of the National Working Group on Crime Prevention".¹⁴ This report brings together the prevention experiences of the 14 cities and emphasizes the common points of success-bearing approaches as well as the obstacles encountered.

The report highlights the importance of action which is planned in conjunction with all the organisations of the territory and all of the municipal services. It also emphasizes the need for the provincial and federal governments to establish support for municipal initiatives and confirms the primacy of local authorities for the planning, monitoring and evaluation of prevention strategies.

The experiences also spotlight the necessary involvement of the authorities,

whether elected or senior officials, in order to guarantee the success of the prevention. In fact, municipal aims must be supported and promoted by the mayor who publicly affirms the commitment of the borough council to concerted action in support of urban security. This collaboration calls upon institutions, community organisations as well as businesses while guaranteeing the participation of citizens. The latter can also get involved in maintaining and developing their safety and act in aid of both their own as well as their fellow citizens' quality of life.

The involvement of citizens in their own safety becomes the expression of their rights to safety, but also the acceptance of their responsibility in this matter. Moreover, this is the objective of chapter 6 of the Montreal Charter of Rights and Responsibilities¹⁵, which was adopted in 2005. This chapter specifies the city's involvement in relation to safety and also indicates that citizens are agents of their own safety, notably by means of preventative behaviour.

Beyond this individual participation in safety, the City Council also wanted to make a place for citizens in local consultation and collaboration in public safety. This is one of the objectives pursued by the Policy for a peaceful and safe environment¹⁶, which was adopted in 2007. This policy specifies the municipality's aims in relation to safety and plans the introduction of a local Table for safety in each borough of Montreal and in each of the other towns of the Agglomeration. These local tables, in addition to citizen participation, also rely on the collaboration of the territory's institutions and social, economic and community agents while proposing equal representation of men and women.

Montreal City Council implements many ways to promote the maintenance and development of safe and quality living environments. Municipal actions are in keeping with the results of studies on the success factors. Furthermore, the improvement of the situation over recent years confirms the positive impact of municipal involvement. The City Council must take on the challenge of standing by its aims and of remaining inflexibly involved in promoting safety.

- 5 Montreal City Council: Police Service (2009)
- 6 CIPC, Quebec Observatory on Safety and Prevention. Taking, stocking and analysing the information available on threats to safety in Quebec.
- 7 Gannon and Mihorean (2004)
- 8 Mercer (2010)
- 9 The Service de Police de la Ville de Montréal website: <http://spvm.qc.ca> visited on 31st May 2010
- 10 Ville de Montréal, Service de police (2009)
- 11 Montreal City Council, 2003
- 12 Montreal City Council, 2008
- 13 Montreal City Council, 2002
- 14 IPC, 2007-2009
- 15 Montreal City Council, 2005
- 16 Montreal City Council, 2007

URBAN SECURITY IN LARGE FRENCH METROPOLITAN AREAS

Christophe Soullez
Alain Bauer

Introduction

Up until the 17th century, crime in France primarily occurred in the countryside and was the act of bandits who mainly attacked convoys or travellers, whenever it was not committed by foreign troops who terrorised inhabitants in times of war. Transport routes were insecure and the town, by virtue of the way it was both built and used, was considered a safe and protective place.

In the Middle Ages, towns were fortified, in keeping with the towns built in the time of the Roman Empire which were surrounded by walls to protect against invasions. They played a central role in organising society as a seat of feudal power, but also as a place of refuge in times of troubles or outside attacks for the inhabitants of the surrounding area who served the lord on his fief.

From the year 1000 onwards, demographic growth and increased trade resulted in the revival of towns and their expansion.

The consolidation of royal power in the 12th and 13th centuries reduced clashes between feudal lords, but battles with outside powers took place across the territory, during which deserters and dismissed mercenaries pillaged the lands. It was because of this, in reaction to the growing insecurity in the countryside, that the first police force was created: the Marshalcy which was at that time in charge of controlling and monitoring people involved in war with a remit covering the entire kingdom excluding towns.

With the passing of time, the fortified town (the *bourg* or market town) became too confined and dwellings were built outside the walls and were protected by new outer walls in accordance with a radio-concentric development. Urban fabric became denser, public space

was very restricted and limited to the alleys and some squares. At the same time, towns were facing new problems: hygiene (inexistent sewerage, disease, rats, etc.) and insecurity.

Royal power undertook, initially in Paris, to provide solutions to isolated problems. Thus, in Paris in 1254, Saint-Louis created the knight of the guard (*chevalier du guet*), who was assisted by 20 cavalry sergeants and 26 foot sergeants and was in charge of ensuring the security of Paris at night. The system quickly spread to all towns throughout the kingdom. It would take until 1667, however, for the first veritable police corps to appear in Paris, and later in the provinces, with the creation of the position of Lieutenant general of police. From the 17th century until the beginning of the 20th century, and as a consequence of the growth of towns, the State progressively put in place a police organisation subject to responding to new threats inherent in the development of towns and the evolution of crime.

Thus, while in the Middle Ages those in power were distrusting of the countryside and its inhabitants, who were often quick to rebel through peasant revolts, little by little, towns and their inhabitants were becoming the object of the public authorities' attention and were increasingly perceived as potentially dangerous territories or inhabitant groups. Town inhabitants became subjects to be watched with a view to limiting the possibilities of power being challenged. Furthermore, intelligence services, which had been quite rudimentary up until then, were reinforced and developed under the Consulate and the Empire.

Throughout the 18th and 19th centuries, the police services, and mainly the public security services, were formed anarchically without any real central organisation. Up until the Vichy regime, every municipality had its own municipal police with the exception of certain municipalities such as Lyon (1851), Marseille (1908), Toulon et la Seyne (1918), Nice (1920), Strasbourg, Metz et Mulhouse (1925), Alger (1930), Toulouse (1940), as well as nineteen municipalities of Seine et Marne and 174 municipalities of Seine et Oise (1935) which, for various historical, political and social reasons, had a State police force.

1. Late state control of town and city police

The Vichy regime, by means of the Law of 23 April 1941, centralised the police services in one regional base to create the first State police. The police was instituted in all of the municipalities with more than 10,000 inhabitants and in smaller municipalities which had been designated by decree of the Minister of the Interior. Paris maintained its special status with the Prefecture of Police. The

- 1 The Community in Figures (CMM, La Communauté en chiffres), <http://www.cmm.qc.ca> visited on 29th May 2010.
- 2 Montreal City Council: Financial Review (2009)
- 3 Unless otherwise indicated, the statistical data comes from the City Council's Montréal en Statistiques (Montreal in statistics) website http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=2076,2453845&_dad=portal&_schema=PORTAL which was visited on May 29th 2010 and whose source is the 2006 Statistics Canada five-year census.
- 4 Collectif quartier, <http://www.collectifquartier.org/atlas/idville/carto.php?> Visited on 10th June 2010

police were organised at a regional level, where a prefect was put in charge of the police assisted by a police superintendent and the regional police services. Each administrative political subdivision of the country, known as a department (*département*), comprised a police district, which was managed by a chief district commissioner and subdivided into police wards which were managed by a chief constable or a police superintendent according to their size. Regulations on police civil service were drawn up which made provisions for recruitment based on entrance examinations for the majority and according to qualifications for certain posts.

The system was maintained despite an unsuccessful attempt to return to *the statu quo* after France was liberated.

The State regime was then established by the Law of 7 January 1983 which stated that the institution of the State police system was law, as of the 1st January 1985 if the municipal council so requested, in the municipalities with a municipal police force, whenever the conditions regarding workforce, professional qualification or demographic threshold were met.

The Law of 21 January 1995 was completed by regulations which stated that the administrative capitals of departments were to be placed under the State police system (*CGCT, art. R. 2214-1*) and that the State police system could be established in a municipality or in a collection of municipalities forming an urban settlement whenever the following two conditions were met: 1. The population of the municipality or of the collection of municipalities, calculated to include the size of the seasonal population, was over 20,000 inhabitants; 2. The characteristics of crime were the same as those in urban areas.

However, just as the establishing of state control was being facilitated by these various bills, the State police system began to suffer different threats. Indeed, a number of cities with a State police force also had a municipal police force, which created a shortfall in national police force numbers, strong expectations on the inhabitants' behalf with regards to security, or even the need to develop certain missions relinquished by the State police (community policing, surveillance of school entrances and exits, parking police, etc.). The fast development of the municipal police would furthermore lead, in 1999, to political authorities clarifying the remit of this police force with respect to national police and Gendarmerie missions. Subsequently, after 20 years of trial and error, a new police force, the police d'agglomération, began to take shape in Paris and then in the main French urban areas from 2009 onwards.

Nevertheless, in a post-World War II France faced with increasing crime in certain districts, the city was to appear once more as a subject of concern for politicians.

2. French suburbs: at-risk territories

After the Second World War, the urgency for rehousing populations led to a major increase in construction, particularly of large urban housing developments which were concentrated in the outskirts of cities. Despite the high quality of the living conditions offered, this new way of life generated some difficulties. The former inhabitants who had been rehoused in this way witnessed the population of their municipality triple and have its status of small neighbourhood replaced with that of suburb. The new tenants had to conform to the conventions imposed by architecture and community life.

Up until 1974, major economic growth hid the problems which were taking shape both in housing and in the economic and social insertion of the populations living in the large housing developments. The crisis resulting from the rise in oil prices made these problems gradually and successively appear to be on the brink of awakening a feeling of exclusion among a part of the population and of leading to the marginalisation of certain areas. From August 1976 onwards, security became a concern for politicians and, in 1977, Alain Peyrefitte, Minister of Justice, published the report "Responses to violence" which essentially consisted of recommendations and opened up the debate on prevention and repression, giving rise to the passing of the law on "security and freedom".

The first clashes between police forces and youth groups in France kicked off in 1979 in Vaux-en-Velin, with the first burnt-out cars making headline news. The events that took place in the residential area of Minguettes in Vénissieux in 1981, however, were the first to receive large scale media coverage. The reason behind those riots was the social rebellion of young people from the disadvantaged areas of the suburbs of Lyon and the refusal to accept discrimination and living conditions which were deemed unbearable. These riots were therefore considered the expression of political and social demands.

Following the discussions around the passing of the law on "security and freedom"¹, the change in government in 1981 contributed to the emergence of a prevention policy which was characterised by an essentially social approach to tackling crime. The law gave rise notably to the creation of the first partnership schemes between the State and public bodies as well as to the first measures of what would later officially be termed "Urban Policy".

The 1980s were marked by the increase of incidents between young people and the police in disadvantaged areas. A new peak of violence was reached in the early 1990s. The town of Vaux-en-Velin experienced new riots following the death of a motorbike passenger in a police roadblock. The media immediately made the connection with the events of 1981. Following these riots, the Prime Minister was appointed Ministerial Delegate for Urban Affairs by President François Mitterand, followed by the first thirteen sub-prefects being appointed delegates for Urban Affairs. In 1991, clashes spread to many towns in the Parisian region. Then, throughout the entire decade of the 1990s, numerous municipalities were becoming regular stages for clashes between the police forces and the young inhabitants of disadvantaged districts. In Autumn 2005, France experienced a wave of riots in a great many suburban areas following the tragic accidental death of two minors who hid in an electrical transformer to avoid a police check. The state of emergency, which had not been needed since the Algerian War, was declared on the 8th November 2005 and was extended for a period of three months. These acts of violence, which essentially took the shape of arson and stone-throwing at the police forces, became, in certain cases, riots pitting hundreds of people in the disadvantaged districts against the police forces. Then, in November 2007, two young men in Villiers-le Bel were hit by a police car patrolling the district and died. In response to this, the police station was besieged and set on fire. The clashes lasted two nights and it was the first time ever that offenders in these types of protests used firearms.

Numerous districts were routinely experiencing peaks in tension and witnessing confrontation between the police forces and young people, while young people from different districts were not engaging in conflicts over territory or, more mundanely, to protect trafficking and criminal activity.

3. The poorest territories are the most at-risk

Most urban acts of violence are carried out in the districts classified as disadvantaged urban zones (ZUS, *zones urbaines sensibles*). Hence, if attacks on property recorded in ZUS in 2008 were 15% lower than those recorded in the law enforcement district (CSP, *circonscription de sécurité publique*), attacks on people were slightly more common in these areas (12.2 per 1,000 inhabitants in comparison with 11.4 per 1,000 in their CSP). Nevertheless, the ZUS are more at-risk for certain crimes, such as arson attacks on private property, where the rate of acts recorded per inhabitant is twice as high as those committed in the CSP to which

they belong. There is also a higher risk for other acts of destruction and damage.

In addition, according to the results of the crime victimisation survey "Cadre de Vie et Sécurité" carried out by the ONDRP and the INSEE in 2009, ZUS inhabitants gave number one rankings to problems such as the area's bad image and crime. In January 2009, more than half of these stated that their district was affected by these problems (12% and 26% of households for the other districts of the same suburbs or towns). A feeling of not being safe is also more present in these areas: in January 2009, 25% of ZUS inhabitants stated that they often or occasionally felt insecure in their district, and 13% in their home, whereas these figures are 14% and 8% for the inhabitants of other districts of the same suburbs or towns².

Beyond the administrative statistics on crimes and offences recorded by the police services and the Gendarmerie units, the results of the "Cadre de Vie et Sécurité" survey reveal that ZUS inhabitants suffer a larger number of attacks than the inhabitants of other districts. Throughout the course of 2007 and 2008, inhabitants from these districts aged 14 years and over were the victims of 14 incidents of theft involving violence per 1,000 inhabitants (6 per 1,000 for the inhabitants of other districts in the same suburbs or towns). The number of acts of physical violence suffered by these inhabitants rose to 132 per 1,000 (111 per 1,000 for the inhabitants of other districts). In addition, they are much more often witnesses to acts of violence, of crime or of destruction and damage to community facilities (51% compared to 24% in other areas).

The public security issue in France is therefore concentrated in almost 700 districts which are to a large extent spread out over the outskirts of large cities. Public authorities, therefore, need to establish a policy aiming at preventing the phenomena of "acts of urban violence", but also define a security strategy which is based on the fight against the underground economy and illegal trafficking which are at the very heart of the marginalisation process of disadvantaged districts.

4. Turf wars

When defining strategies, public security in major French cities involves above all recognising the territory and how it is used by certain young people.

Territory is a unifying element. The estate, the district, serves as a reference and means of identification for many young people (who get older over time). Young people form groups in the space around the estate which may become, if necessary, the site of conflict as well

as the object of what is at stake. This is a phenomenon which is associated with territorialisation and a form of tribalisation and leads to conflict between social order and an "other" order: that of the district.

Territory equally leads to strong solidarity among inhabitants, particularly among young people, living in the same district or block of flats. Such is the nature of this solidarity and identification with the territory that it leads to an appropriation of public space.

Urban crime therefore takes on an indisputable territorial dimension. Thus, the cause of numerous acts is the defence of the territory from intruders. This defence becomes a reality in the form of the rejection of all those who do not belong to the district and of an extreme solidarity between young people from the same district. If a young person is reprimanded by the police forces or by youths from other districts, regardless of the nature of the acts, the youths from the same district will immediately come to the "rescue".

Lastly, the methods of appropriation of the territory by traffickers can equally explain the concentration of illegal activities in certain hands. In the districts where a gang leader system is gradually established, the will to control the whole of a district or an estate can only be realised by acquiring a maximum number of local trafficking operations. Potential competition is thus neutralised and the constitution of an extensive client network represents the certainty of controlling the territory for the gang leader while benefiting from a certain level of protection provided by the places concerned and the way in which the spaces in estates are used socially are gradually structured by the economy of trafficking operations, especially that of drug-trafficking. In many districts, entire areas of the space (pavements, alleyways, walkways etc.) are thus monopolised by the traffickers. These phenomena of territorial appropriation then become increasingly difficult to reverse and thus contribute to stigmatising the districts.

5. Territories structured around trafficking

Interpenetration between the levels of engagement in crime is more commonly observed in certain districts. It is as if a type of economic integration and distribution of work were being established among the major traffickers and the more petty delinquents. Hardened traffickers no longer hesitate in lending drugs or money to local delinquents so they may "set up" small deals, in return for the support of these "helping hands" with their own delivery, lookout or intimidation operations.

A rather sizeable diffusion of techniques, which were until then reserved for the bigger criminals, ensues from these exchanges: use of location scouting, of techniques to overcome police observation or tailing, of fake identity documents, of blackmail or of retaliatory acts of punishment which are sometimes barbarous.

Furthermore, these mutations within crime are often part and parcel of a strategy of appropriation and territorial defence which aims to either protect the activity of the groups practising it through the existence of a concealed support base or to guarantee them an outlet market for the proceeds of certain theft or trafficking operations.

The use of violence as an instrument for controlling trafficking operations, the growing use of firearms and attack dogs, the increase in the amount of score-settling between dealers as well as increased attacks, sometimes planned, on the police force, have become the elements of a will to make sanctuaries of certain territories for traffickers. The latter are also skilfully capable of buying support or neutrality by providing smaller helpers with payment or "redistributional" profit-sharing.

For this reason, it is becoming increasingly complex to analyse and interpret certain events which constitute a disturbance of public order and which are all too often termed "urban violence".

In numerous cases, the burning of vehicles belongs to a "ludic", "mimetic" or sometimes "anti-establishment" retaliatory crime. But such a staging, however, can also serve as a convenient smoke screen for the will to cover up all usable traces following a car theft operation, or to mask insurance fraud. Setting rubbish bins, letter boxes or basements on fire sometimes constitute bullying or acts of intimidation or revenge on residents who would be likely to oppose the development of trafficking operations or to act as police witnesses. Lastly, violent turbulence also frequently comes into play in "acts of retaliation" following a police investigation operation as a means of pressurising the local area and dissuading the authorities from launching similar future operations.

The use of violence for controlling trafficking operations brushes aside the utopian dimension that characterised the practices regarding communitarian space (squatting, communes) and drugs in the wake of "May '68". The consolidation of certain trafficking operations in given territories generates specific types of violence which are very difficult to control. The rooting of trafficking operations in a given district, having reached a certain level of sophistication, generates acts of violence which are linked to increasing trade tensions

between all of the trafficking agents or to their need to defend their territory.

The trafficker's main resource is much more connected to the territory than to the product itself. That is the reason for trafficking being very fragmented and in the hands of a large diversity of gangs and districts, or more precisely of district gangs. While North or South American gangs often look to spread their influence and their activities beyond their original territory, in France district gangs generally look to limit themselves to their territory or even to get hold of another estate's resale network, but only if that estate is situated nearby and its network is weak, for example, if all its leaders have been imprisoned. Therefore, resellers' actions are in line with a rationale of securing business around the points of sale that they control. Therefore, the set-up is such that it is the client who comes to the trafficker and not the other way round, leading to a major flow of activity in the district and promoting the fragmentation of trade into multiple independent small structures. Once trafficking is more organised, once it is structured around one or two families or brotherhoods, we then go from a gang rationale to the more classic crime rationale. For the specialised services of the national police, there is a distinction to be made between estate gangs who organise trafficking within their estate and trafficking gangs, those classic networks whose main concern is importation. In the latter's case, the gang is cemented by members belonging to the same ethnic group or having got to know each other in prison, rather than by the geographical rationale. It is particularly in these situations that certain districts which appear relatively quiet are victims of the dominance of delinquent gangs, having chosen to "keep the peace" instead of providing the police services with specific reasons to intervene.

The increase in the number of networks also makes it more difficult for the judicial services to act, as they have to fight against the small gangs which are easily replaced, as opposed to a more elaborate structure which is easily thrown off balance.

6. New urban risks

Confrontations or encounters between gangs sometimes take place outside of the home territory of gang members and in neutral areas such as stations, shopping centres, concert arenas, discos, public transport, etc. These areas are used just as much for carrying out "shady affairs" as for the immediate settling of these. They may even involve certain schools if the selection of places respects a certain geographical diversity. Random clashes regularly take place at concerts or other social events where young people meet. Yet at these

"neutral" places, events unfold according to rationales which are different from those that govern in the estate. It is the ill-timed encounter or an initiating act which will trigger the clash without there being any premeditation: a sideways glance between two youth gangs, the end of a concert, a police check, (the triggering element of the events at the Gare du Nord in Paris in April 2007). Clashes between gangs or with the police in thoroughfares take place according to numerous random factors, which actually limits the number of them and consequently makes it much more difficult for the police forces to anticipate or intervene in them.

Public space is also a place of expression and protest. Long ago, a well-established tradition made it possible for a partially organised confrontation to oppose the central peace-keeping services of the unions and the law enforcement forces. The last case of this was at the time of the very violent steelworkers' protest in 1979. From the student protests of 1986 onwards, the appearance of a "cluster" in front of the police services front line attacking the police forces before taking shelter within the crowd of protesters was being recorded. The high school students' protests in April 1990 were characterised by numerous clashes with the law enforcement forces and the ransacking of several shops. Again, in 1994, during the protests against the work insertion contract (CIP, *Contrat d'Insertion Professionnelle*), "rioters" used the protests to loot shops before taking refuge in the crowd of protesters, making intervention very difficult for the law enforcement forces. The targets had been clearly identified (the shops), the objectives set (looting) and the clashes with the police forces limited. From 2005 (protests against the Fillon law) onwards, the same delinquents were also attacking the protesters themselves. Rioter violence was thus moving up a notch.

An accumulation of three types of operations riding on protests was therefore being observed: operations against the law enforcement forces and public buildings, against shops and against the protesters, which was particularly visible during the protests against the First Employment Contract (CPE, *Contrat Première Embauche*) in 2006. Youth gangs, coming predominantly from the disadvantaged districts of the Parisian suburbs, directly attacked other young people, mugging them while within the crowd itself. On 23rd March 2006, at the height of the movement, close to 2,000 particularly violent delinquents came up against the police forces while wrecking certain businesses and attacking young protesters.

Public authorities are increasingly faced with new uses of public space and of the temporary privatisation of these for new

types of groupings or gatherings. The development of information technologies as well as social networks has recently led to the phenomenon of mass social gatherings which are characterised by their illegality as well as by their way of bursting into urban spaces (flash-mobs, parties in the underground, Facebook parties, etc.). Beyond the purely juridical matters regarding their legality, these gatherings of a new kind pose public order and security problems. How do you handle tens of thousands of people, often young people, never having met before, who gather spontaneously in a public space without being able, as in the majority of cases, to identify the person in charge of the event? Furthermore, the prospect of the appearance of violent, delinquent or terrorist flash-mobs is not just a mere high-school hypothesis. The use of technologies enables anonymity, group mobilisation and coordination without any direct links. Terrorist action could thus go from being a system of cells and closed networks to an open and virtual system before proceeding to the act. Similarly, there is nothing to hinder the development of delinquent flash-mobs, as was the case on the 2nd June 2009 in Philadelphia, when dozens of young people responded to a meeting at a community site aiming to ransack a petrol station. One must also bear in mind the possibility of clashes between the pacifists attending these new gatherings and certain delinquent gangs, who use the same means of mobilisation to engage in attacks while benefiting from anonymity and the diversity of the targets.

The democratisation of public transport, the advent of a consumer and leisure society and the moving of numerous economic poles have considerably modified urban space and have increased the exchange of people between the centres and peripheral areas of large cities. Transport networks have become the vehicles as well as the zones of crime. Flow management and control represents a veritable challenge for public authorities.

7. (Over-) Diversified public policies

France has responded to the development of urban insecurity with approaches that have varied considerably over the course of the past thirty years.

After the sometimes ridiculous discussions around the passing of the law on "security and freedom", the change of government in 1981 contributed to the emergence of a prevention policy which was characterised by an essentially social approach to tackling crime. The founding of the National Committee for the Social Development of Districts (CNDSQ, *Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers*) and of the mayors committee for security,

termed the “Bonnemaison” committee, gave rise to the establishment of local and departmental councils for the prevention of crime (CCPD, *Conseils Communaux et Départementaux de Prévention de la Délinquance*) that were in charge of developing partnerships and implementing actions for improving the daily living of the inhabitants of disadvantaged districts.

Then, at the beginning of the 1990s, urban policy, which until then had been working towards the social development of districts, experienced a significant change of course, as seen in the context of increased unemployment and urban problems. The actions and discussions of 1990 as well as the president of the Republic’s speech at the “Banlieue 89” conference in Bron led to the appointment of a minister of state in charge of urban policy on the 21st December 1990 and to the appointment of 13 sub-prefects in charge of urban policy missions in January 1991.

This “urban policy” aimed at improving inhabitants’ living conditions using numerous and diverse actions ranging from housing rehabilitation to the promotion of local associative life and including the development of leisure facilities for young people or the setting up of specific schemes which promoted employment access for young people. All of these measures, as well as the sums of money allocated to them over the past thirty years, were to contribute to lowering crime and curbing urban violence, according to the creators of this new doctrine.

Throughout the course of the past thirty years, this policy has known many variations: from the Conventions for the Social Development of Districts (CDSQ, *Conventions Développement Social des Quartiers*) to the Urban Agreements for Social Unity (CUCS, *Contrats Urbain de Cohésion Sociale*) with the City Contracts (*Contrats de Ville*), the measures of the City Revitalisation Pact (*Pacte de Relance pour la Ville*) in 1996, the creation of the disadvantaged urban zones, the urban re-stimulation zones or the tax exempt urban zones and the Pact for Suburban Hopes (*Pacte Espoirs Banlieue*) in 2008 coming somewhere in between, and not forgetting the creation of the National Agency for Urban Renovation (ANRU, *l’Agence Nationale de la Rénovation Urbaine*) in 2004, the Agency for Social Unity and Equal Opportunities (ACSE, *l’Agence de la Cohésion Sociale at l’Egalité des Chances*) in 2006, the implementation in 2007 of the Interministerial Committee for the Prevention of Crime (CIPD, *Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance*), etc.

Schemes and laws have stacked up without any assessment. Territories which are (positively) discriminated

against have increased in number and there has been a major increase in the sums allocated, despite it being very difficult to fully comprehend the amount of money dedicated to this policy. But all of this was carried out without much consistency, with allocations and subsidies inextricably overlapping or piling up to the point that one could use the expression “jungle of grants and aids”³.

If urban policy has made it possible to forge partnerships which didn’t exist beforehand, its impact in other domains, notably in the field of crime prevention, has been very limited. Moreover, it has often been implemented too late, when problems have already reached the point of no return and intervention is therefore much more difficult.

Reservations and inertia remain excessively present in an urban policy which appeals to goodwill in areas where it often needs to impose. This is a domain where the State should be strong, abstaining from vain boasting, while showing a good example by establishing its services at the heart of the difficult estates. This requires putting a price on it, including in the area of agent remuneration, by breaking, quite significantly for those affected, from the perpetual rule of equality of all civil servants. The latter, often young and from the countryside, sometimes only think about one thing: leaving again. It is possible to motivate them to come and stay by means of faster promotion, subsequent bonuses, provision of (decent) accommodation, and this could even “produce” volunteers. In return, an assessment of their involvement and of their results should be implemented. The State should take the liberty of being able to select all of its civil servants who are to work in the most disadvantaged areas, at all levels of the hierarchy. The solution to the most difficult problems lies in exceptional solutions.

Over the past ten years, the State has also been seeking to develop situational prevention by accelerating in particular the use of video protection in public transport as well as in public areas⁴.

Likewise, aware that urban planning could be a risk factor, the law on the organisation of security passed in 1995 made provision for an especially detailed study on public security to be carried out for all amenities submitted for planning permission which, “by their size, location or their characteristics, could impact on the protection of people and property”. This pioneering measure is actually fraught with consequences. Apart from making this study a factual issue for planning permission, it assumes that the applicant has the relevant expertise or resources to carry it out, and that State agents have the training needed to deliver an opinion based on the studies

performed. The law on crime prevention of 5 March 2007 enabled article 111-3-1 of the Building and Urban Land Use Code to be adapted to the changes in urban development law and to the practices of land developers. Thus, the new drafting of this article aimed to promote talks between project developers, public authorities and those involved in community work. The procedure arranged for a systematic review of the preliminary public security study (EPSP, *étude préalable de sécurité publique*) by a departmental commission. It took, however, 12 years for the implementing decrees to finally be published⁵.

8. Evolving police strategies

In addition to reinforcing the investigative ability of police forces and creating new penal charges, which aim to take into further consideration the development of urban crime phenomena, such as the recent phenomenon gang participation, public authorities have also sought to adapt police organisation to changes in crime.

Two emblematic reforms exemplify this will. The first, implemented in 2002, aims to tackle the underground economy more effectively, which is corrupting many districts, by creating new police investigation units: the regional intervention groups (GIR, *groupes d’intervention régionaux*). The GIR’s mission is to fight against the underground economy and the various forms of organised crime. In Metropolitan France, there are 29 GIRs, 21 of which have their remit within the jurisdiction of an administrative region and 8 of which are attached to the Île de France region and have a departmental remit. The GIRs are made up of police and gendarme officers as well as customs and tax officers and agents from the economic competition services. They act mainly with a view to uncovering the networks at work in the estates.

In September 2009, a protocol signed between the Ministry of the Interior and the Ministry of Finance also planned the assignment of the tax service officers specifically to monitoring the districts in which the underground economy thrives. This mainly involves detecting outward signs of the local gang leaders’ wealth and of confronting them about their tax declarations and possibly about suspect bank transactions.

The objective of the second reform, implemented in September 2009 as part of the “Greater Paris” reform, is to adapt the organisation of the Parisian police to the scope of the crime pool of Greater Paris. A new urban police force, the police d’agglomération, was therefore created by extending the remit of the Police Headquarters (Préfecture de Police) beyond inner-city Paris⁶. Since

then, the Police Headquarters has been leading and coordinating the fight against crime in Paris and in three departments of the outer suburban area (92, 93 and 94) which has 6.4 million inhabitants. This reform should make it possible to pool the units so as to offer support to the territorial units within the framework for creating intervention forces that can be quickly mobilised and deployed. Bearing in mind the mobility of crime and gangs, as well as the attraction of Paris, the act of sharing all information and operational intelligence obtained by the various intelligence services will likely help to list and monitor gang movements. At the criminal investigation level, "estate" groups have been created in Paris, in the Hauts-de-Seine and Val-de-Marne areas⁷, so as to better identify all of the members of a trafficking operation. Other French cities will shortly adopt an identical organisation.

Thus, the city will no longer be the place for crime, but the place of the police. From the faubourgs of yesteryear to the suburbs of today, urban balance depends on the connection between the city-centre and its periphery.

- 1 The discussions regarding Law no. 81-82 of 2 February 1981, which reinforced security and protected people's freedom, had seen the defenders of a repressive policy and those who favoured a more global approach to delinquency pitted against each other.
- 2 See Masurel (2009).
- 3 See the Court of Auditors' report, *La politique de la ville (Urban policy)*, February 2002.
- 4 See Bauer & Soullez (2009) and Bauer & Freyner (2009).
- 5 Decree no. 2007-1177 of 3 August 2007
- 6 Decree no. 2009-898 of 24 July and Order of 9 August 2009
- 7 There was already one in Seine-Saint-Denis.

CONCLUSIONS

PUBLIC SAFETY FROM A METROPOLITAN PERSPECTIVE: THE CASE OF BARCELONA

Carles González Murciano
Marta Murrià Sanganís

1. Public safety, a metropolitan problem

To speak of common spaces is to speak of safety. In recent years, everybody has assumed -to a greater or lesser degree- that entering and leaving these spaces means exposure to a wide range of risks, from rudeness to threats or robberies and even violence. We have also learned -with greater or lesser success- to protect ourselves in these situations. The response generally depends on the resources of the legal system and, above all, of the police. After all, it is the responsibility of the

police forces to establish surveillance and prevention strategies so that crime does not happen. There is a conviction that protecting public safety and exercising public freedoms are basic requirements for coexistence in a democratic society¹. Although we all recognise the professionalism of our police force and their dedication, it is also increasingly clear that the population's needs with regard to public safety are more extensive. It is necessary therefore, to use more resources than those which are strictly dissuasive.

In recent years, this issue has aroused great interest and made many a pen run dry. It starts from the confirmation that insecurity depend both on real and definite exposure to different manifestations of crime (criminal rates measured by experts) and the way that people live safely together and interact in public spaces. Thus and foremost, it is important to tackle the spatial dimension of safety, because the physical design of spaces can generate insecurity. We all agree that dark and narrow alleys and deserted corners where few people pass by can make us feeling insecure. A long tradition of analysis -from situational criminology to theory on defensible spaces, etc.- has also proven that lighting, upkeep of facilities, their ability to be adapted to different uses and users, thus favouring group appropriation, and avoiding degeneration and vandalism, are all factors that decisively effect the way in which safety and security are attributed to certain spaces.

Secondly, the social dimension of safety. In an urban world like the present one, the history of the city is largely the history of society. However, if urban life is in itself the cause of many positive factors, it paradoxically also generates negative ones, including insecurity. At this point, in the terrain of misunderstandings, there is a big one that must be corrected. It consists of considering that greater quotas of urban wellbeing lead, like a magic trick or a medical cure, to more safety. Since the time cities were first founded, they saw the convergence of both the wealthy and the poor and, consequently, the problems and conflicts that this proximity cannot help but engender². On the street or in the park, the presence of people whose behaviour disturbs or bothers us, especially if they act as if they owned these spaces and make us feel unwelcome in a public space, generates bewilderment and discomfort. They can even cause fear, particularly if these people form part of the collective imagination of danger shared by a majority of the population. Then it is the same whether they experienced a threat, an attack or not, if a criminal event occurred or not, because the feeling of insecurity and risk increases among people who live there.

1.1 The study of public safety in Barcelona and its metropolitan area

From the above, we can deduce that managing public safety is a complex social policy. Aware of this reality, in 1983 the mayor of Barcelona, Pasqual Maragall, established the Technical Committee on Urban Security. Its objective was to create a programme to define basic action areas and propose measures for effective action that the government team could undertake. After 14 months of work, the committee drew up conclusions and several proposals. The final document concluded that the information available in this area represented little more than an initial approach. Thus, it proposed initiating a serious research and study policy framed within global policy on public safety³.

The *Victimisation Survey and Opinion on Safety in Barcelona* was published in this setting. This study has been performed annually and continuously since 1984, giving rise to one of the most extensive analytical report series on urban security ever drawn up by a local government⁴. The survey was, and is, much more than a mere intellectual operation. It is an excellent tool for well-informed and decentralised political management. Its fundamental objective is to study the distribution of crime and the feeling of safety at a city-wide scope. Inequalities in its territorial shape are understood to be associated with the social differences and different uses of the neighbourhoods and districts (the different appropriation of the city by different social classes).

However, nearly 30 years have passed since the committee's work started. Throughout this period of time, cities have accrued decades of population and activity growth that have made them increasingly larger, as they have developed according to the social needs at any given time. In this process, Barcelona has become the central hub of the continuous city that we know today as the Barcelona Metropolitan Area (BMA). A space has sprung up around it formed of functional relationships, of urban concurrence, of the shared use of supplies and services. All this lets us speak of a differentiated and unique environment with special features and specific needs⁵.

With an area of 636 km² and a population of 3,218,071 inhabitants⁶, the 36 municipalities make up a metropolitan area that is ranked among the most densely populated urban agglomerates in Europe with 5060 inhabitants per km². Life in the BMA is dense due to the concentrated population, and it is also mobile. There is a daily interchange of jobs, education, culture, commerce and leisure between the towns in this bustling mass, which make this territorial reality a dynamic, interactive and highly-heterogeneous space.

All together, this means that a large part of the urban relations that used to take place within one town, have now extended throughout the metropolitan area. Cities grow socially and economically and are experienced beyond their administrative limits. The urban sprawl, along with the new relational and mobility models, also changes criminal patterns. On the one hand, the appearance of new centralities and poles of attraction means that, during peak transit times when there are a large number of people around, the chances, opportunities and numbers of potential victims all multiply. On the other hand, each metropolitan city is the setting for criminal incidents that affect, not only the residents of the municipality, but also the inhabitants of neighbouring towns.

Thus, the city and the different territories surrounding it have started to economically and functionally merge. Now there is an urban entity, not only inter-municipal, but trans-territorial⁷. This statement is also valid with regard to safety, so that a proper analysis of public safety must today be framed in the context of the metropolitan reality. Sensitive to this situation, the Barcelona City Council made the wealth of knowledge it gathered over the years available to the BMA Community of Municipalities. In 1989, it decided to expand the scope of operation of the victimisation survey to include all BMA municipalities⁸. The study of victimisation in metropolitan terms must enable the detection of inequalities and differences in safety that are not explained by analysing concrete cases at a municipal level.

The *Victimisation Survey in Barcelona Metropolitan Area* (EVAMB) has been carried out annually since 1990. It provides data both about the objective state of security (the exposure of citizens to the different manifestations of crime and the process of reporting these acts) and their subjective experiences (citizens' assessments about safety in their neighbourhoods and municipalities). Concretely, victimisation is studied (amount of population who have been victims of a criminal act in one of six groups of type of crimes⁹) and the perception of safety of BMA inhabitants by gender, age groups, educative and economic background and by territories. Twenty straight years of analysis provide a chance to empirically observe and dynamically study change processes in the state of public safety in the BMA, providing understanding about its development. It proves that the unequal impact of safety problems in the metropolitan region uphold typical patterns. They are distributed geographically, travelling along centralities and according to the logic of urbanising transformations that modify population structures (composition and size).

2. Development and status of public safety in the Barcelona Metropolitan Area

Two issues on public safety must be clearly differentiated: one, a real and definite exposure to different manifestations of criminal activity and two, the social construction of feeling safe, both with respect to conclusions and how they are dealt with. BMA changes in these 20 years have continued to modify and rewrite the criminal and safety landscape with which neighbours coexist.

2.1 Trends of crime

According to EVAMB data, victimisation in the metropolitan area since 1989 has been rising, with some stabilisation from 2004 to 2008. In 2009, the trend changed and the stability of past years was interrupted by an increase in the victimisation index (the percentage of the population that has been a victim of crime), up to 22.3%, the highest rate seen in the entire series (see figure 1).

With regard to the different crimes studied in the survey, the most victimisation occurs in the area of personal security (robberies, hold ups, assaults). Over the years, these have been replacing crimes involving vehicles as the area with the highest victimisation. Crimes against homes are less frequent and the population's exposure to crimes affecting shops and businesses, second homes and agricultural products are even lower.

The highest victimisation in the area of personal security results from non-violent acts: robbery, of handbags, purses or mobile phones, is the most frequent crime in this area. Appropriation of goods by any degree of violence affects less people. The most frequent acts involving vehicles are also the least serious: stealing objects from inside vehicles as well as theft of vehicle accessories. Bicycle and scooter thefts are more frequent than car theft.

In a context of demographic growth and the increased density of BMA municipalities, criminal activity is growing, as there are a larger number of people liable to be victimised. Thus, population variations, both increases and losses of inhabitants, must be a variable that is considered when adapting citizen protection systems.

Changes to demographic structure also influence the relationship that citizens have with safety. Thus, in the period between 2003 and 2009, increased victimisation was detected among the elderly in the BMA. Traditionally fairly untouched by crime, the larger demographic pre-eminence of the elderly sector, along with longer life expectancy

and better quality of life, all contribute to their greater vulnerability to crime. In this process, adolescents have also emerged as a group that is particularly vulnerable to new types of crime. They have even overtaken adults as the group that is most exposed to the risk of victimisation. Demographic changes have also contributed to increasing ethnic diversity. Growth in the foreign-nationality population in the BMA has gone hand-in-hand with significant increases in criminal activity. With extremely-high victimisation indexes, these increases are closely related to these groups' great vulnerability to crime.

The tertiarisation of employment and the corporate fabric in the BMA's municipalities have been accompanied by increases in criminal activity. On the one hand, labour market and gender role changes have had an influence on the increased victimisation of women, today comparable to that of men. On the other hand, the creation of new companies and the diversification of the offering of services modify the territorial patterns for the distribution of crime, because the centrality and overcrowding of the territory entail a greater number of opportunities, higher guarantee of anonymity and, above all, the possibility for criminals to obtain economies of scale. In parallel, the population's mobility patterns and the functional specialisation of the metropolitan area also exercise an unequal attraction over criminal activity. Depending on the activities carried out there, crime is concentrated particularly in commercial zones, hubs of services, businesses, etc¹⁰.

In summary, the majority of crimes that affect the metropolitan population correspond to different types of predatory crime (against personal security and vehicles) or, in other words, utilitarian, seeking to appropriate a piece of property or obtain economic benefit without violence and with the least cost possible for the offender. These are quick actions, with the majority happening on streets, generally without violence. These factors all make it extremely difficult to apprehend the offenders.

2.2 Trends of opinion on safety

EVAMB figures, one of the only tools that lets us study how safe the general population feels, reveal that the perception of the level of safety in the territory, both with respect to the neighbourhood where they live and the city as a whole, has been gradually improving –in general terms- throughout all BMA municipalities. The highest levels of safety are currently perceived in small and medium-sized municipalities and, conversely, the lowest levels are attributed to the largest municipalities (Badalona, Barcelona, L'Hospitalet de Llobregat and Santa Coloma de Gramenet).

The successive transformations of the BMA have continued to modify coexistence patterns and the feeling of safety among the population. At the end of the 80s, safety levels were quite low, coinciding with the era in which democratic town councils started to design and implement their prevention policies. Starting at that time, the feeling of safety started to progressively increase, until it reached its maximum values from 1998 to 2001. With the start of the new century and, after years of continued improvement, the perception of safety levels in metropolitan neighbourhoods and cities started to drop slightly, in parallel with an important period of social transformations (see figure 2).

The demographic growth of cities was characterised by an increase in elderly as well as infant and juvenile populations; an increase and diversification of foreigners, with a particularly heavy influx in recent years; large-scale urban planning operations and initiatives, which transformed the metropolitan landscape; the consolidation of the metropolitan area as a city of flows more than a grouping of towns. All together, these factors have contributed to changing -at times expected and involuntarily at other times- coexistence and relational patterns between citizens and their territory and, most importantly, had important consequences for public safety.

The *2009 Report on the State of Safety in the Barcelona Metropolitan Area*¹¹ set forth some of the factors that may have contributed to some increase in the perception of insecurity in the metropolitan area and an increase in coexistence tensions. Based on the analysis of the information on the changes undergone in the midst of the metropolitan area in the last period, some metropolitan processes were deemed to have significantly influenced the feeling of safety and processes of getting along in the BMA.

An increased number of victimisations is logically a key element contributing to this feeling of danger. Thus, the perception that the safety level has worsened grows in line with victimisation indexes. The increase in crime has thus been one of the factors that have contributed to generating insecurity among residents of the BMA in the period from 2003 to 2009.

The perception of a lack of safety is similarly the result of other factors, such as the social use of spaces. Analyses show that the feeling of not being safe grows as soon as the territory starts to be viewed as a problematic space in which to live, whether this is due to deterioration in the social conditions of the residential environment (incivility) or due to forced coexistence with the *other* (from another group, causing fear). Segregated and abandoned spaces also

tend to be perceived as unsafe, or those that are difficult to territorialise as our own. Thus, as territories stop becoming hubs or stop attracting population flows, there is an analogous increase in the number of people who state that they feel unsafe there. Conversely, as territories gain in centrality, the feeling of worsening safety also decreases.

3. Managing public safety in the Barcelona Metropolitan Area

Metropolises are more than a conglomerate of people, streets and buildings. They are the system of social relationships entailed in the inhabitants' process of living there. The trends observed in the metropolitan area in its recent history verify considerable development. We are faced with a metropolitan society that is very consolidated, but which has to confront the changes experienced in many of the structures that underpin it and that have characterised it up until now. Metropolitan demographic and productive dynamics have changed and new social and cultural expectations have arisen.

People change and urban spaces change and with them, the phenomenology of public safety changes. New situations appear that turn into problems of coexistence with neighbours and their use of common areas (which are limited and have become one of the main sources of conflict among citizens and therefore one of the main sources of the perception of insecurity). Thus, coexistence emerges as one of the key factors in the feeling of wellbeing and, inseparably, also of safety. The study of the influence of these transformations, as far as our data permits, shows that the present metropolitan processes pose a series of specific challenges for managing public safety in upcoming years.

3.1 Preventing crime

With the aim of reducing the crime that has been shown to be more widespread and rampant in metropolitan areas, it is advisable to prioritise a concerted and sustained action over time aimed at significantly reducing 'petty crime' (theft, robbery, assault, etc.) throughout the metropolitan area, in particular where the majority of these crimes take place. The security forces are responsible for developing the required strategies that, from proximity, knowledge and adaptation to the territory, substantially improve the efficacy and efficiency of regulatory, police and legal strategies when reducing the most pernicious effects of criminal activity in the BMA and on the transport network and communication routes that uphold it.

Municipalities, especially those with local police competence, must mutually

help each other to correct territorial imbalances and collaborate with their neighbours to protect citizens from the effects of crimes that, like the rest of daily activities, exceed administrative limits. The effective fight against crime and the reduction of public worry has to be compatible with policies centred on improving the feeling of safety by promoting coexistence and minimising the conflicts that are manifest in the use of public spaces and the urban setting.

3.2 Governing insecurity

Without prejudice to policies and initiatives to fight crime, we must be aware that public safety policies must principally heed concerns about safety that emerge as a relatively recent product of social and political evolution in our societies. Up until recently people normally assumed that the measures to control crime were also the best strategy for reducing fear and insecurity. However, today many demands for safety that reach the authorities and local governments have less to do with increased thefts and robberies and more to do with an increase in requests for protection in daily conflicts that emerge in our daily lives. Noise, bad smells and fights between neighbours or the simple presence of groups of people in public spaces who bother others or act in ways that are considered 'inappropriate' are, to cite just a couple examples, situations that worry citizens.

These are social insecurities and fears that, despite encompassing the real fear of becoming the victim of a personal assault (above all via robbery or attacks against personal security), intervene directly in citizens' right to peaceful and safe coexistence. The priority task must thus consist of reformulating the problem of public safety and insecurity in terms that make it possible to confront them without unsustainable costs to freedom and justice. This requires modifying the conditions that produce the fears that arise during coexistence.

For any public policy that proposes decriminalising conflict and solving local safety problems, it is essential to put an end to reducing safety policies to simple policies to exercise control and to redefine public safety, adding the concern for safety to the set of public policies -economic, social, educational, cultural, urban planning- that drive the different governments. When defining safety policies, new social players must be incorporated and the policies must be extended to new areas of group action, as the complexity of the phenomenon requires an integral and comprehensive focus.

Safety is a challenge that involves quality of life and the BMA is prepared to confront it, in the framework of its competences, via local support policies

to promote coexistence¹². Policies to increase urban security encompass initiatives that range from restoration, renovation and maintenance of public spaces to introducing elements of centrality and invigorating common-use spaces. This is not the place to make a dissertation about the value of public space to dissuade criminal behaviour. However, it is appropriate to stress the importance that defending the urban environment against assaults likely to detract its value has for safety. Faced with closure techniques –based on designing spaces around specific services so that its inhabitants go to it and watch over them, as well as the search for order via supervising flows, making people circulate to prevent undesired encounters- it is important to point out that it is possible to ‘secure’ spaces used by everyone by opening them up to social life and relations, creating new spaces and making existing ones more accessible and pleasant to everybody, favouring group appropriation¹⁴.

While the spatial handling of security is indeed important, the social dimension of public safety must also be strengthened, working to reduce criminogenic and fear-inducing effects of our common lives. Urban development through economic revitalisation of neighbourhoods and suitable regulation on land uses to promote balance between housing, living, commerce, work and leisure zones, in short, to prevent ghettoisation and the concentration of risk factors that lead to insecurity, are all key factors.

1 Organic Law 1/1992 of 21 February on Protecting Public Safety (Official Journal no. 46 of 22 February).

2 Donzelot (2007).

3 Barcelona City Council (1986).

4 For further information, consult Sabaté (2005).

5 Law 31/2010 of the Metropolitan Area of Barcelona. DOGC 5708, 6th August 2010.

6 http://www.amb.cat/web/mmamb/estudis_territorials/indicadors

7 Font (2005).

8 Lahosa and Molinas (2003).

9 Personal security and security of vehicles, homes, second residences, shops and businesses and agrarian economy.

10 IERMB (2009)

11 IERMB 2009.

12 See footnote 5.

13 Ponce (2010)

Regió Metropolitana de Barcelona Territori·Estratègies·Planejament

1. Planejament estratègic i actuació urbanística

(Amb treballs de Jordi Borja, Josep Roig, Juli Esteban, Joan Busquets i Manel Herce. *Maig 1991*)

2. Planejament i àmbit territorial

(Amb treballs de Juli Esteban, Lluís Casassas, Manuel Ribas i Amador Ferrer. *Maig 1991*)

3. Economia i territori metropolità

(Amb treballs d'Amador Ferrer, Oriol Nel·lo, Joan Trullén, Manuel de Forn i Josep M. Pascual. *Juliol 1991*)

4. Las grandes ciudades españolas: datos básicos

(Repertori estadístic realitzat per l'Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona sota la direcció d'Oriol Nel·lo. *Juliol 1991*)

5. Barcelona: la ciutat central

(Amb treballs d'Anna Cabré, Marina Subirats, Alfredo Pastor i Manuel Ribas. *Setembre 1991*)

6. El fet metropolità: interpretacions geogràfiques

(Amb treballs de Jordi Borja, Juli Esteban, Josep Serra, Joan Eugeni Sánchez i Oriol Nel·lo. *Setembre 1991*)

7. Enquesta metropolitana de Barcelona (1990): primers resultats

(Informe realitzat per l'Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona sota la direcció de Marina Subirats. *Desembre 1991*)

8. La residència secundària

(Treball realitzat per l'Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona sota la direcció de Montserrat Pallarès i Pilar Riera. *Novembre 1991*)

9. Política de sòl i habitatge

(Amb treballs d'Agustí Jover, Joan Ràfols, Manuel Herce, Amador Ferrer i la Secció d'Estadística i Anàlisi Territorial de la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. *Febrer 1992*)

10. Transport i xarxa viària

(Amb treballs de Maria Teresa Carrillo, Anna Matas, Pere Riera, Pelayo Martínez i Alfons Rodríguez. *Febrer 1992*)

11. Els espais no urbanitzats: medi natural, paisatge i lleure

(Amb treballs de Jordi Cañas, Josep M. Carrera, Rosa Barba, Margarida Parés, Carles Pareja, Ramon Arribas, Rosa L. García i Batis Ibaguren. *Abril 1992*)

12. La vertebració de la ciutat metropolitana

(Amb treballs de Joaquim Clusa, Miquel Roa, Amador Ferrer i Juli Esteban. *Abril 1992*)

13. La conurbació barcelonina: realitzacions i projectes

(Amb treballs de Juli Esteban, Amador Ferrer, Constantí Vidal, Antoni Nogués, Joaquim Suñer, Jordi Ferrer, Lluís Cantallops, Manuel Ribas, Estanislau Roca, Imanol Pujana i Francesc Peremiquel. *Juny 1993*)

14. La Regió Metropolitana en el Planejament Territorial de Catalunya

(Informe realitzat pel Servei d'Ordenació Urbanística de la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, sota la direcció de Santiago Juan. *Desembre 1993*)

15. Els teixits edificats: transformació i permanència

(Treball realitzat per César Díaz, Amador Ferrer, Ramon García i Àngels Ulla. *Desembre 1993*)

16. La xarxa ferroviària: encaix urbà i impacte territorial

(Amb treballs de Juli Esteban, Jordi Prat, Jordi Julià, Robert Vergés, Robert Ramírez, Manuel Acero, Manuel Herce i José Aguilera. *Febrer 1994*)

17. El Vallès Occidental: planejament urbanístic i problemàtica territorial

(Amb treballs d'Oriol Civil, Manel Larrosa, Jordi Casso, Francesc Mestres, Pere Montaña, Ricard Pié i Batis Ibaguren. *Febrer 1994*)

18. La ciutat i la indústria

(Amb treballs d'Antoni Lucchetti, Narcisa Salvador, Javier Sáez, Amadeu Petitbó, Ezequiel Baró, Manuel Villalante, Juli García, Oriol Nel·lo i Josep M. Alibés. *Juliol 1994*)

19. El Baix Llobregat: planejament urbanístic i problemàtica territorial

(Amb treballs de Josep Montilla, Miquel Roa, Joan-Antoni Solans, Javier Sáez, Miguel Durbán, Xavier Eizaguirre, Joan López i José Luis Flores. *Setembre 1994*)

20. Els espais oberts: parcs, rius i costes

(Amb treballs d'Àngel Simon, Joaquim Clusa, Albert Serratosa, Juli Esteban, Marià Martí i Jaume Vendrell. *Octubre 1994*)

21. El Vallès Oriental: planejament urbanístic i problemàtica territorial

(Amb treballs de Jordi Terrades, Josep Homs, Jordi Casso, Ramon Torra, Jordi Prat, Jordi Bertran, Joan López i José Luis Flores. *Novembre 1994*)

22. La ciutat i el comerç

(Amb treballs de Marçal Tarragó, Ricard Pié, Amador Ferrer, Josep M. Carrera, Josep M. Bros, Josep Llobet, Francesc

Mestres, Juan Fernando de Mendoza, José Ignacio Galán, Enric Llarch i Marisol Fraile. *Gener 1995*)

23. El Maresme: planejament urbanístic i problemàtica territorial

(Amb treballs d'Agapit Borràs, Montserrat Hosta, Sebastià Jornet, Pere Lleonart, Ramon Roger i Robert Vergés. *Febrer 1995*)

24. Mobilitat urbana i modes de transport

(Amb treballs d'Oriol Nel·lo, Manuel Villalante, Joaquim Clusa, Jacint Soler, Josep M. Aragay, Juli García, Miguel Àngel Dombriz i Ole Thorson. *Abril 1995*)

25. Enquesta metropolitana de Barcelona (1995): primers resultats

(Informe realitzat per l'Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona sota la direcció de Marina Subirats. *Setembre 1996*)

26. Les formes de creixement metropolità

(Amb treballs d'Antoni Font, Manuel de Solà-Morales, Josep Parceris i Maria Rubert de Ventós, Carles Llop, Josep M. Vilanova i Amador Ferrer. *Gener 1997*)

27. Las grandes ciudades españolas: dinámicas urbanas e incidencia de las políticas estatales

(Informe realitzat per Oriol Nel·lo. *Juliol 1997*)

28. Els 20 anys del Pla General Metropolità de Barcelona

(Amb treballs d'Albert Serratosa, Ricard Pié, Amador Ferrer, Fernando de Terán, Josep M. Huertas, Juli Esteban i Joan Antoni Solans. *Novembre 1998*)

29. L'habitatge a les àrees centrals

(Amb treballs de Juli Esteban, Josep M. Carrera, Amador Ferrer, Agustí Jover, Ricard Vergés i Borja Carreras-Moysi. *Febrer 1998*)

30. Indicadors estadístics municipals

(Informe realitzat pel Servei d'Estudis Territorials de la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. *Setembre 1998*)

31. L'Alt Penedès: planejament urbanístic i problemàtica territorial

(Amb treballs d'Enric Mendizabal, Joaquim Clusa, Joan Rosselló, Jordi Casso, Albert Serratosa, Joan López i Joan Miquel Piqué. *Desembre 1998*)

32. L'urbanisme municipal a Catalunya

(Amb treballs d'Amador Ferrer, Joaquim Sabaté i Joan Antoni Solans. *Març 1999*)

33. La renovació urbana als barris fronterers del Barcelonès

(Amb treballs de Jaume Carné, Cèsar Díaz, Emili Mas, Antoni Nogués, Javier Ferrándiz, Jordi Ferrer i Àngela Garcia. *Març 2001*)

34. Enquesta de la Regió de Barcelona 2000: primers resultats

(Informe elaborat per l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, sota la direcció de Salvador Giner. *Octubre 2001*)

35. Estratègia Territorial Europea

(Amb treballs de Joan López, Joan Miquel Piqué, David Shaw i Alexandre Tarroja. *Febrer 2002*)

36. Ciutat compacta, ciutat difusa

(Amb treballs de Josep Maria Carrera, Josep Maria Carreras, Joan Antoni Solans, Salvador Rueda i Oriol Nel·lo. *Maig 2002*)

37. Grans aglomeracions metropolitanes europees

(Treball realitzat per Josep Serra, Montserrat Otero i Ernest Ruiz, del Servei d'Estudis Territorials de la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. *Juny 2002*)

38. Els nous reptes de la mobilitat a la regió de Barcelona

(Amb treballs de Joan López, Francesc Robusté, Robert Vergés, Manel Larrosa, Jordi Prat i Juli Esteban. *Març 2003*)

39. Estratègies territorials a les regions catalanes

(Amb treballs d'Alexandre Tarroja, Juli Esteban, Jordi Ludevid, Joan Vicente, Francesc González, Josep Oliveras, Joan Vilagrassa i Joan López. *Juliol 2003*)

40. Estructura del mercat de treball

(Amb treballs de Joaquim Capellades i Mireia Farré, Juan Antonio Santana i José Luis Roig, Francesc Castellana, Antonio Bermejo, Rosa Mur i Joan Miquel Piqué, Narcisca Salvador i Jordi Arderiu. *Novembre 2003*)

41. L'ordenació del litoral català

(Amb treballs de Joan Busquets, Jordi Serra, Elisabet Roca, Joan Alemany, Amador Ferrer i Salvador Antón. *Juliol 2004*)

42. Las grandes ciudades españolas en el umbral del siglo XXI

(Informe realitzat per Oriol Nel·lo. *Setembre 2004*)

43. El urbanismo municipal en España

(Amb treballs d'Amador Ferrer i Manuel de Solà-Morales. *Juny 2005*)

44. Planificación de infraestructuras y territorio. El Arco Mediterráneo

(Amb treballs de Francesc Carbonell, Josep Báguena, Francesca Governa, Joaquín Farinós, Josep Vicent Boira i Jean-Claude Tourret. *Abril 2007*)

45. Polígons d'activitat econòmica: tendències de localització i accessibilitat

(Amb treballs de Carme Miralles-Guasch, Carles Donat, Àngel Cebollada i Frontera, Margarida Castañer. Antoni Ferran i Mèlich i Juli Esteban i Noguera. *Juny 2007*)

46. Habitatge i mobilitat residencial. Primeres dades de l'Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població de Catalunya, 2006

(Informe realitzat per Carme Miralles-Guasch, Carles Donat i Jaume Barnada. *Setembre 2007*)

47. El repte del paisatge en àmbits metropolitans

(Amb treballs de Carles Llop, Francesc Muñoz, Enric Batlle, Fabio Renzi, Ramón Torra, Antoni Farrero, Victor Ténez i Jaume Busquets. *Febrer 2008*)

48. La mobilitat quotidiana a Catalunya

(Amb treballs de Carme Miralles-Guasch, Laia Oliver Frauca, Obdúlia Gutiérrez, Joan Alberich González, Daniel Polo, Àngel Cebollada, Pilar Riera, Carme Bellet, Josep M. Llop, Antoni F. Tulla, Marta Pallarès-Blanch. *Juliol 2008*)

49. Temps i territori. Les polítiques de temps de les ciutats

(Amb treballs de Teresa Torns, Vicent Borràs, Sara Moreno, Carolina Recio, Ulrich Mückenberger, Sandra Bonfiglioli i Lluc Gwiazdzinski. *Desembre 2008*)

50. Aglomeracions metropolitanes europees

(Amb treballs de Josep M. Carreras, Montserrat Otero i Ernest Ruiz, del Servei d'Informació i Estudis Territorials de la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. *Març 2009*)

51. Transformacions territorials a l'Àrea Metropolitana de Barcelona

(Amb treballs d'Oriol Nel·lo, Joan Alberich, Carles Donat i Laia Oliver. *Juliol 2010*)

52. La societat metropolitana de Barcelona. Una visió a partir de l'Enquesta de condicions de vida i hàbits de la població

(Amb treballs de Marina Subirats, Pedro López, Cristina Sánchez, Sònia Parella, Lluís Flaquer i Antoni Ramon. *Juliol 2010*)

Papers

53

Regió Metropolitana de Barcelona
Territori·Estratègies·Planejament

Papers

53

