

EL DERECHO A LA SEGURIDAD

UNIVERSIDAD DE VALLADOLID...Escuela de Arquitectura

**INFORME DE
REPORT OF VALLADOLID**

THE RIGHT TO SECURITY AND SAFETY

2004

Informe de Valladolid 2004
Report of Valladolid 2004

Edición de Rosario del Caz, Mario Rodríguez y Manuel Saravia

UNIVERSIDAD DE VALLADOLID Escuela de Arquitectura

La edición de este Informe se ha realizado con la ayuda de La Caixa y del Ayuntamiento de Valladolid (subvención para proyectos de sensibilización y formación en el campo de la cooperación al desarrollo, 2003)

Ha sido realizado por el Grupo de investigación sobre los derechos humanos y la ciudad de la Universidad de Valladolid (www.ciudad-derechos.org) y Arquitectos Sin Fronteras de Castilla y León (asfcyl@modulor.arq.uva.es)

Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Valladolid, 2004
Avda. de Salamanca s/n. 47014 Valladolid. España
Teléfono: 34 983 423426
Fax: 34 983 423425
<http://www.uva.es/arquitect/>

Portada: Javier Blanca

ISBN: 84-689-0248-9
Depósito legal: VA-1063-2004

Impresión: Mata Digital S.L.
Plaza de la Universidad, 2
Valladolid

Contenido/Summary

Introducción: La seguridad como derecho ciudadano. Rosario del Caz, Mario Rodríguez y Manuel Saravia . Responsables del Informe de Valladolid 2004. / Introduction: The security and safety as civic rights. Rosario del Caz, Mario Rodríguez y Manuel Saravia, In charge of the Report of Valladolid 2004.	9
1. LA CIUDAD SEGURA: HISTORIA Y ACTUALIDAD / THE SAFE AND SECURE CITY: HISTORY AND PRESENT	
The penalisation of poverty and the rise of neo-liberalism. Loic Wacquant . Professor of Sociology, University of California. Berkeley, USA. Researcher, Centre de sociologie européenne, Collège de France / <i>La penalización de la miseria. De la importación de políticas de seguridad. Loic Wacquant. Profesor de Sociología, Universidad de California, Berkeley, USA. Investigador, Centro de sociología europeo, Colegio de Francia.</i>	14
Safer Cities, Gender Mainstreaming, and Human Rights. Carolyn Whitzman . Lecturer in Urban Planning, Faculty of Architecture, Building and Planning, University of Melbourne, Australia / <i>Ciudades más seguras, género y derechos humanos / Carolyn Whitzman. Profesora de Planeamiento urbano, Faculty of Architecture, Building and Planning, Universidad de Melbourne, Australia</i>	22
La conversión de un ciudadano en el Buenos Aires violento e inseguro. Hacia al terror por el inexorable camino del crimen sin control. Daniel E. Cantoni . Plan Alerta. Organización comunitaria frente a la violencia social, Buenos Aires, Argentina / <i>The conversion of a citizen in a violent and insecure Buenos Aires. Towards horrifying anarchy along the inexorable path of crime run amok. Daniel E. Cantoni. Plan Alerta. Organización comunitaria frente a la violencia social, Buenos Aires, Argentina</i>	27
Nosotros los pueblos. La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI. Capítulo IV. Un mundo sin temor. Publicado por la ONU, N: Yorl, 2000. Kofi A. Annan . Secretario General de Naciones Unidas. / <i>We the Peoples. The role of United Nations in the 21th-century. Chapter IV. Freedom from fear. Kofi A. Annan. Secretary General of United Nations</i>	36
Prevención de conflictos y gestión de crisis: el papel de la Unión Europea. Carlos Westendorp y Cabeza . Diputado al Parlamento Europeo. Alto Representante internacional en Bosnia y Herzegovina de junio 1997 a julio 1999. Ex ministro de Asuntos Exteriores de España de diciembre de 1995 a marzo de 1996.	47
2. LA EXTENSIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD / THE SPREAD OF THE SAFETY CONCEPT	
Ciudades "inseguras", blindaje urbano y simulacro urbanístico. Fragmentación social, incomunicación y fobias como origen y producto del urbanismo actual. Rafael León Rodríguez . Geógrafo. Grupo parlamentario IU LV-CA. Sevilla. España / <i>"Insecure" cities, urban shielding and urbanistic simulated urban planning. Social fragmentation, lack of communication and phobias and the cause and effect of modern urban planning. Rafael León Rodríguez. Geographer. Parliamentary Group IU LV-CA, Andalusian Parliament. Sevilla, Spain</i>	56
La percepción social de la incertidumbre o la facilidad que tenemos para sentirnos inseguros. Carlos Lozano Ascencio . Profesor de la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, España / <i>The social perception of uncertainty: or our facility for feeling insecure. Carlos Lozano Ascencio. Professor Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, Spain</i>	66
Malditos barrios. Inmigrantes, ciudad y seguridad. Daniel Wagman . Investigador, escritor y activista en diversos campos sociales. Madrid, España / <i>Areas of ill-repute. Immigrants, the city and security. Daniel Wagman. Researcher, writer and activist in social fields, Madrid, Spain</i>	70
Por un concepto amplio de seguridad. Juan Avilés Farré . Catedrático de Historia Contemporánea de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Director del Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior (UNED).	75
Un concepto de seguridad ciudadana. Ricard Brodat i Jubert . Licenciado en Derecho por la U.B. Director del Área de los Servicios Jurídicos y Documentación del Ayuntamiento de Calviá.	88
3. SENSIBILIZACIÓN SOCIAL ANTE LA SEGURIDAD URBANA / SOCIAL SENSITIZING IN VIEW OF URBAN SECURITY AND SAFETY	
Urban areas and an ageing population, urban planning and the elderly. Joël Yerpez . Engineer, Doctor of Urbanism. Researcher at the "Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité" (INRETS), Salon de Provence, France / <i>Áreas urbanas y personas mayores, ordenación urbana y ancianos. Joël Yerpez. Engineer, Doctor of Urbanism. Researcher at the "Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité" (INRETS), Salon de Provence, France</i>	101
The woman besieged – the female city. Susana Ordóñez . Town planning legal advisor. Valladolid, Spain / <i>La mujer sitiada-La mujer ciudad. Susana Ordóñez. Jurídico urbanista. Valladolid, Spain</i>	104
The right to safety in the city. Homelessness and safety in the city: a developing countries perspective. Suzanne E. Speak . School of Architecture Planning and Landscape, University of Newcastle upon Tyne, UK / <i>El derecho a la seguridad en la ciudad. Las personas sin hogar y la seguridad en la ciudad: una perspectiva de los países desarrollados. Suzanne E. Speak. School of Architecture Planning and Landscape, University of Newcastle upon Tyne, UK</i>	108
Carta de Brasilia. Declaración del Consejo Empresario de América Latina (CEAL) . Brasilia, 1º de septiembre de 2000	111
Afrontar la violencia urbana sin violencia: un gran reto para los habitantes de las ciudades del siglo XXI. Yves Pedrazzini . Investigador en el Laboratorio de Sociología Urbana de Lausana, Suiza	114
Security as a key value: building security villages for elderly and handicapped people. Leena Helenius-Mäki , MSc. Research Unit for Urban and Regional Development Studies. Tampere University. Finland	118
4. VIOLENCIAS URBANAS / URBAN VIOLENCES	

Criminalidad y violencia en América Latina: logros esperanzadores en Bogotá. Antanas Mockus . Excalcalde de Bogotá 1995-7 y 2001-3 y Hugo Acero Velásquez . Subsecretario de seguridad y convivencia de Bogotá 1995-2003, Colombia / <i>Crime and Violence in Latin America: encouraging achievements in Bogotá. Antanas Mockus. Former Major of Bogotá 1995-7 y 2001-3 and Hugo Acero Velásquez. Subsecretary of security and coexistence in Bogotá 1995-2003, Colombia</i>	125
Seguridad urbana, seguridad humana. Daniel Luz . Escuela de Cultura de Paz, Universidad Autónoma de Barcelona, España / <i>Safety on the streets, human safety. Daniel Luz. Escuela de Cultura de Paz, University Autónoma de Barcelona, Spain</i>	131
Ciudad, violencia y sexualidad. José Luis Cisneros . Profesor-investigador en el Departamento de Relaciones Sociales, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. México	135
Professionals in Problematic Neighborhoods: a comparative approach. Sophie Body-Gendrot . Sorbonne, Paris IV, France	139
Violencia e inseguridad: un dilema ético y político. Juan Mora Heredia y Raúl Rodríguez Guillén , Profesores-investigadores del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.	147
5. LA CIUDAD Y LA GUERRA / CITY AND THE WAR	
Wars of the Cities. Stephen Graham . Professor of Human Geography at Durham University, UK / <i>Las guerras de las ciudades. Stephen Graham. Profesor de Geografía humana de la Durham University, UK</i>	156
War in the city. Gregory J. Ashworth . Professor of Heritage Management and Urban Tourism. Faculty of Spatial Science. University of Groningen, NL / <i>La guerra en la ciudad. Gregory J. Ashworth. Profesor de Heritage Management and Urban Tourism. Facultad de Ciencias Espaciales. Universidad de Groningen, Holanda</i>	161
Resolución 1373 (2001). Consejo de seguridad. Naciones Unidas. S/RES/1373 (2001). Sesión 4385ª. / Resolution 1373 (2001). Security Council. United Nations. S/RES/1373 (2001). 4385th Meeting	166
The Terrorism to Come. Walter Laqueur is co-chair of the International Research Council at the Center for Strategic and International Studies	170
Rings of Steel, Rings of Concrete and Rings of Confidence: Designing out Terrorism in Central London pre and post September 11th. Jon Coaffee . Global Urban Research Unit, School of Architecture, Planning and Landscape, University of Newcastle, Newcastle-upon-Tyne, NE1 7RU, UK	179
6. BARRIOS CERRADOS / GATED COMMUNITIES	
Gated communities and the right to safety. Sonia Roitman . Development Planning Unit – The Bartlett – University College London, UK / <i>Las urbanizaciones cerradas y el derecho a la seguridad. Sonia Roitman. Development Planning Unit – The Bartlett – University College Londres, Reino Unido</i>	187
Urban Rights and Private Communities. Shin Lee and Chris Webster . School of City and Regional Planning. Cardiff University, UK / <i>Derechos urbanos y comunidades privadas. Shin Lee and Chris Webster. School of City and Regional Planning. Universidad de Cardiff, Reino Unido</i>	190
7. DISEÑO E INFRAESTRUCTURAS URBANAS POR LA SEGURIDAD / URBAN DESIGN AND INFRASTRUCTURES FOR SECURITY	
Social capital, insecurity and fear of crime in Padova. Dario Padovan . Department of Sociology. University of Turin, Italy / <i>Capital social, inseguridad y miedo al crimen en Padua. Dario Padovan. Departamento de Sociología. Universidad de Turin, Italia</i>	196
El escenario social del desastre. Jaume Curbet . Editor de Seguretat Sostenible (Institut Internacional de Governabilitat). Barcelona, España / <i>The social scene of disaster. Jaume Curbet. Publisher of Seguretat Sostenible (Institut Internacional de Governabilitat). Barcelona, Spain</i>	202
Security Design Transforms Washington, D.C. Contributed by the National Capital Planning Commission . The Federal Government's Central Planning Agency for America's Capital / <i>El diseño de la seguridad transforma Washington, D.C. Proporcionado por la National Capital Planning Commission. The Federal Government's Central Planning Agency for America's Capital</i>	205
Pennsylvania Avenue—White House to the Capitol. An excerpt from the National Capital Urban Design and Security Plan. Prepared by the National Capital Planning Commission . The Federal Government's Central Planning Agency for America's Capital / <i>La Avenida de Pennsylvania. De la Casa Blanca al Capitolio. Un extracto del Plan de Seguridad y Diseño Urbano de la Capital Nacional. Preparado por la Comisión Nacional de Planeamiento de la Capital. Agencia Central de Planeamiento del Gobierno Federal para la capital de América</i>	210
Estrategia de seguridad en Canada. http://www.ciudadesmasseguras.com.ar/	214
Policía y seguridad en Japón: La eficacia del "policía de a pie". Oswaldo Agustín Marcón . Trabajador Social y Presidente del Colegio Profesional de Trabajadores sociales de la Provincia de Santa Fe (1ª Circ.), Argentina.	217
Planning out crime in Northamptonshire. Supplementary Planning Guidance. Adopted by Northamptonshire County Council in December 2003	219
No crime in the cul-de-sacs. Iain Murray . Senior Fellow in International Policy at the Competitive Enterprise Institute in Washington DC	220

Los artículos sombreados fueron enviados expresamente por sus autores para este Informe. Los no sombreados han sido publicados con anterioridad. Fueron seccionados por los responsables del Informe y sus autores autorizaron su inclusión en este documento. / The shady articles were expressly sent for their authors to be published in this Report. The other articles have been previously published. They have been selected for the responsible of this Report and their authors approved their inclusion in this document.

Introducción: La seguridad como derecho ciudadano

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

Safety as a civil right

Rosario del Caz (School of Architecture. University of Valladolid), Mario Rodríguez (Area of Urbanism of the City Council of Valladolid), and Manuel Saravia (School of Architecture. University of Valladolid). Persons in charge of the *Report of Valladolid 2004*.

Safety is one of the first citizens' rights, intimately linked to life protection. It has two convergent meanings (in English, *safety* and *security*). One says as much the mechanisms that anticipate some risk or assure the good functioning of the things, preventing them from failing; as the guarantees to preserve or protect people and things from harm, defend and prevent them from being taken away. Risk and harm are the key words, together with the defense and guarantee ideas (security is a certainty, a guarantee that something is going to be fulfilled, of that the defense is infallible). As a result, tranquility.

If we refer to the city, we have to speak about its dangers. The first one, undoubtedly, for its historical meaning in urbanism, the fire. But also the possibility of floods and other nature dangers, the earthquakes, the volcanoes, the detachments. It is necessary to mention the dangers derived from the industrial activity, the technological risks (notably: the motor traffic), the nuclear risk and the consequences of sanitary order (even the urban stress), the pollution (even the noise). Also the derivatives of social pathologies, the types of urban crime and violences. And finally, though not in last place, certainly, the risk of the war and the warlike aggressions.

Of all these aspects there is abundant regulation, as much state as local and international one, that tries to guarantee the citizens' protection face with such dangers. The fire or building stability laws, for example, form a part of the first urban development regulations and have helped to modify decisively the civil typology and uses. There are also, ever since, abundant procedure and ordinances to guarantee "the public order" and prosecute the crime: another set of procedure that, as we know, has also had notable effect in the urban conformation.

The same thing can be said of technical instruments. The technical answers to the risk of fire, the earthquake-proof measures, the prevention before natural catastrophes have improved notably (though they have costs difficult to support in many cases). The military technology has also modernized, doing obsolete, once again in history, old and very expensive defense mechanisms adapted to a previous war condition. The police are provided with new and sophisticated instruments to fight against the crime, and logistic and administrative planning instruments develop everywhere to manage the risks. It can be said that the arsenal of technical and juridical means is extraordinary, since never before in history.

And nevertheless, is there more security in our urban society? Is it attended to the fulfillment of the safety right by firmness? The response is not easy. It is necessary to consider the

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

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

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

Lo mismo puede decirse de los instrumentos técnicos. Las respuestas técnicas al riesgo de incendio, las medidas antisísmicas, la prevención ante catástrofes naturales ha mejorado notablemente (si bien tiene costes difíciles de soportar en muchos casos). También se ha modernizado la técnica militar, haciendo obsoletos, una vez más en la historia, viejos y costosísimos mecanismos de defensa adaptados a un estado anterior de la guerra. La policía se dota de novedosos y sofisticados instrumentos para luchar contra el delito, y por todas

meaning of the security and the right value. Since this one supposes to every citizen the faculty to demand the authorities that they do as much as possible to guarantee our security. Can it be answered affirmatively? It is difficult, among other things (and for the relating to the moment circumstances of every country and juridical area), the difficulty of defining once and for all the meaning of security and risk.

The most typical text on the question these years is, undoubtedly, Ulrich Beck's already old essay on *The society of the risk* (original of 1986), and we can recount to this work some of the texts that are included in the present *Report*. He alludes to a postindustrial and postmodern society in whom the shortage does not occupy the first plane of the debate, but the "distribution of risks" that the own society generates. His principal thesis, which impoverishment ("poverty risk") that maintain the city in tension the last two centuries, has replaced with another type of social situations of danger that "exercise a essentially different logic of distribution: modernization risk affect later or more early also those who produce them or benefit from them, (and) contain a boomerang effect that makes classes scheme to blow up, (in a way) that rich and powerful are not sure either in front them", they are put in evidence by Loic Wacquant (in "*The penalisation of poverty*"), for whom security policies of the advanced societies (recounted principally to police and penitentiary dispositions) cannot be understood "without placing them in frame of the most wide transformation of the State, bound to employment mutations and sway of forces relation between classes and groups that fight for its control".

One of Beck's more repeated theses in this *Report* is the one that refers to the secret character of a lot of new risks, that though "they cause systematic and often irreversible harms, they usually stay invisible". Such risks "only can be transformed, extended or limited, dramatized or minimized". Some affirmations that are corroborated by Carolyn Whitzman (in "*Safer Cities, Gender Mainstreaming, and Human Rights*"), for whom "most of what is written about crime prevention and community safety still focuses on the 'presenting problem': many stories on personal security of the women, for example, remain secret, and rare times they are raised as social problem. The right to a sure city implies, undoubtedly, "to make more visible hidden injustices". Daniel E. Cantoni shares this point of view (to see "*The conversion of a citizen in a violent and insecure Buenos Aires*"), and he considers which cannot be put off "to contribute the safety debate", that will add to put at disposal of the citizens a wide and authentic information about the crime and your statistical evolution, "for the citizenship takes knowledge of criminal reality in their zone in order to develop technologies and preventive tactics that modify and attenuate the situation of insecurity". A concept on which insists Carlos Lozano Ascencio ("*The social perception of uncertainty: or our facility for feeling insecure*"), underlining that the perception about potential risks or perfect disasters is perceived in a extraordinarily determined way "as be the forms in which the mass media present them". We perceive and interpret the uncertainties "with independence of being immersed or not in these emergency situations. So, it is assured, and for long time, the easiness that we have to feel insecure in this world".

Another of the most mentioned texts, about the fight against the insecurity in the cities, is of Mike Davis' opusculé entitled *Beyond Blade Runner. Urban control: the ecology of the fear* (2001). The principal thesis is the existence of a "narrow link" between the ascent of the neoliberalism and the diffusion of the very repressive and differential (by neighborhoods) public policies of security, with the consequent dismantlement of the social helps and the prodigious development of the prison system, it's well exposed by before mentioned Loic Wacquant. But also it is possible to read it in Rafael Leon's works ("*Insecure cities, urban shielding and urbanistic simulated urban planning. Social fragmentation, lack of communication and phobias and the cause and effect of modern urban planning*"), the one who understands that the different zones of the city are "provided" with closings and strengthening "by

partes se desarrollan instrumentos logísticos y de planificación administrativa para gestionar los riesgos. Puede decirse que el arsenal de medios técnicos y jurídicos es extraordinario, como nunca antes en la historia.

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

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

Una de las tesis de Beck más refrendadas por los textos de este *Informe* es la que se refiere al carácter oculto de muchos de los nuevos riesgos, que aunque "causan daños sistemáticos y a menudo irreversibles, suelen permanecer invisibles". Tales riesgos "sólo pueden ser transformados, ampliados o reducidos, dramatizados o minimizados". Unas afirmaciones que corrobora Carolyn Whitzman (en *Ciudades más seguras, género y derechos humanos*), para quien "la mayor parte de lo que se escribe sobre la prevención del crimen y la seguridad de la comunidad todavía sigue girando en torno al "problema de la presentación": muchas de las historias sobre la seguridad personal de las mujeres, por ejemplo, permanecen ocultas, y raras veces son planteadas como problema social. El derecho a una ciudad segura implica, sin duda, "hacer más visibles injusticias ocultas". Daniel E. Cantoni comparte este punto de vista (ver *La conversión de un ciudadano en el Buenos Aires violento e inseguro*), y considera inaplazable "favorecer el debate sobre la seguridad", que precisará poner a disposición de los ciudadanos una amplia y fehaciente información sobre el delito y su evolución estadística, "para que la ciudadanía tome conocimiento de la realidad delictiva en su zona a fin de desarrollar técnicas y tácticas preventivas que modifiquen y atenuen la situación de inseguridad". Un concepto sobre el que insiste Carlos Lozano Ascencio (*La percepción social de la incertidumbre o la facilidad que tenemos para sentirnos inseguros*), subrayando que la

means of psychological barriers" defined by a fear to violence and a city conception as armoured product destined for the market "voyeurist". A systematic fear leads to degradation of certain areas that, "depending on certain particularities, they are capable of being introduced on this market to produce high economic benefits": social fragmentation, lack of communication and phobias as origin and product of the current urbanism. Equally Davis's text resounds in Daniel Wagman's work, though putting the accent in the immigrant newcomers to the great city (in *"Areas of ill-repute. Immigrants, the city and security"*). The poverty is not as much -supports Wagman- one of the reasons of criminal activity of certain neighborhoods as social practices that are formulated there. What creates insecurity does not have to see with "the features and the nature of the immigrant persons", but "the policies and not the neighbors those who construct ghettos and insecurity".

In the same line of focusing the safety question from singular points of view (besides the one already commented of C. Whitzman) other texts appear. This way, Joël Yerpez (in *"Urban areas and an ageing population, urban planning and the elderly"*) indicates the problems that can turn for elders of the current dispersed urbanism, in which car dependence and the ascent of new communication and information technologies, "draw a city where the role of the third party age can be difficult", and where insecurities of all kinds (to the delinquency, to the traffic, etc.) affect them of special form. For her part, Susana Ordóñez (*"The woman besieged - the female city"*) thinks that "the woman safety in her circumstance -besieged- does not correspond with citizenship safety, which must be a real security, practical and existential"; and she understands that current situation analysis would allow to find "ways of urban policy that help the cities to be the most egalitarian social structures, not only between classes, but between genres. And consequently surer and more joust cities". An intention that Suzanne E. Speak extends to the case of homeless people (*"The right to safety in the city. Homelessness and safety in the city: a developing countries perspective"*). She considers (and documents) that, opposite to public common perception of the homelessness, as much in the western cities as in the least developed countries, as "beggar and malevolent people", the certain thing is that, "more that to be perpetrators of crimes and violent acts, the homeless are rather victims of them".

One of the crucial matters, on having studied urban safety, is undoubtedly that of violence, in all its manifestations. It has determined, and continues doing it, urban form. Two Bogota authorities, Antanas Mockus, ex-Mayor, and Hugo Acero Velazquez, ex-Undersecretary of Security, expose the features of security policy that has managed to reduce homicides rate in the city up to a 3% in the last 10 years (in *"Crime and Violence in Latin America: encouraging achievements in Bogotá"*). A policy based on the "managing institutionalization of security and civil cohabitation and to progressive definition of a public policy on this matter", founded on the prevention, planning, public follow-up, civil participation and cultural politics. Daniel Luz, for his part (in *"Safety on the streets, human safety"*) informs about the State difficulties "to preserve sovereignty, territorial control and inspire popular adhesion", that generate a "loss spiral of legitimacy and of disorder and fragmentation creation" that finally ends in new forms of urban violence. On having analyzed the favelas of Brasil case he indicates the need to act by means of "mechanisms of communication with population, practice of dialogue and search of consensus", there where repression has only served to distance State of civil population.

As D. Luz indicates, mentioning a well known text of M. Kaldor, is increasingly difficult to distinguish between "war" (the violence among states), organized crime (the violence of private groups organized with generally economic purposes), and violations of human rights to great scale. Its presence in the city is in any case determinant. It is necessary to bear in mind, according Gregory J. Ashworth (*"War in the city"*), that the conventional war (supported by regular forces under an

percepción de los riesgos potenciales o los desastres consumados se percibe de manera extraordinariamente condicionada "según sean las formas en que los presentan los medios de comunicación". Percibimos e interpretamos las incertidumbres "con independencia de estar inmersos o no en esas situaciones de emergencia. Así, está asegurada, y por mucho tiempo, la facilidad que tenemos para sentirnos inseguros en este mundo".

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

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

official control) has not been habitual in cities for the difficulties that it contains (it absorbs armies, exhausts rapidly to personnel, and the urban battle is difficult to control, etc.). But, if we consider also other forms of war, in the future cities will become our battlegrounds", as says Stephen Graham (*Wars of the Cities*). The aims of the contemporary war "are the basic spaces, symbols, and support systems of everyday urban life (...). The everyday sites of cities are thus geopolitical charged as never before". And everything indicates that soon we will be witnesses, if not victims, of cybernetic assaults, as extension of the new "infrastructural warfare".

The debate on the urban mechanisms of security is usually centred on two types of devices: the design of passive solutions of security urbanization and the establishment of closed communities. On the latter Shin Lee and Chris Webster (*Urban Rights and Private Communities*) link their emergency as response of the market to dominant demand of security (in the most wide sense), in absence of a serious provision on the part from the public sector. It should not be surprised, in their criterion, "that both the rich and the poor communities invent manners of organizing the independent city -or, in more positive form, in association with the state", and they claim a more rigorous study before support or penalty founded on merely ideological approach. For her part, Sonia Roitman (*Gated communities and the right to safety*) centres on social, environmental, functional and economic implications, concluding that with this system "city is done more fragmented and divided" and "socially segregated". With regard to the passive mechanisms one presents the design that the National Capital Planning Commission has elaborated of the Avenue of Pennsylvania, in Washington (*Security Design Transforms Washington, D.C.*), an extract of the Plan of Security and Urban Design which principles and concepts are proposed as a model for similar actions in other cities. It starts from training security perimeters in critical areas (around buildings as the Capitol or the White House) that balance the security requirements with the need to support the opening and vitality of public sphere in the same zones.

Finally, Dario Padovan presents a study (*Social capital, insecurity and fear of crime in Padova*) on the social mechanisms that generate insecurity, based on the analysis of structure of relations and social confidence. He observes big disruptions among diverse levels of perception and expression of insecurity and fear among a few zones and others of the city, and he denounces how "the political elites, taking advantage of this situation, play upon sources of this insecurity, emphasizing the generalised worry about the lack of personal and collective security". Jaume Curbet (in *The social scene of disaster*) considers, in front of the new catastrophic horizon of beginning of 21st century, "displeasing our attention from fatalistic contemplation of natural dangers evolution towards the lucid observation of the fundamental reasons that, from the corresponding dynamic processes - economic, social and political- generate conditions of insecurity that, in turn, determine vulnerability of a few certain populations". According this author, "the priority aim of an indispensable global governance cannot be other different that to guarantee the totality of population the access to necessary minimum of food resources, refuge and personal security" to face that horizon.

perpetradoras de crímenes y actos violentos, las personas sin hogar son más bien víctimas de ellos".

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

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

El debate sobre los mecanismos urbanísticos de seguridad se suele centrar en dos tipos de dispositivos: el diseño de soluciones pasivas de urbanización de seguridad y el establecimiento de comunidades cerradas. Sobre este último Shin Lee y Chris Webster (*Derechos urbanos y comunidades privadas*) vinculan su emergencia como "respuesta del mercado a la dominante demanda de seguridad (en el más amplio sentido), en ausencia de una provisión seria por parte del sector público". No debería sorprender, en su criterio, "que tanto las comunidades ricas como las pobres inventen modos de organizar la ciudad independiente -o, en forma más positiva, en asociación con el estado", y reclaman un estudio más riguroso antes del apoyo o la condena fundados en planteamientos meramente ideológicos. Por su parte, Sonia Roitman (*Las urbanizaciones cerradas y el derecho a la seguridad*) se centra en sus implicaciones sociales, ambientales, funcionales y económicas,

concluyendo que con este sistema “la ciudad se hace más fragmentada y dividida” y “socialmente segregada”. Respecto a los mecanismos pasivos se presenta el diseño que la National Capital Planning Commission ha elaborado de la Avenida de Pennsylvania, en Washington (*El diseño de la seguridad transforma Washington, D.C.*), un extracto del Plan de Seguridad y Diseño Urbano cuyos principios y conceptos se proponen como modelo para actuaciones semejantes en otras ciudades. Se parte de formar perímetros de seguridad en las áreas críticas (en torno a edificios como el Capitolio o la Casa Blanca) que equilibren los requerimientos de la seguridad con la necesidad de mantener la apertura y vitalidad de la esfera pública en esas mismas zonas.

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

La penalización de la miseria. De la importación de políticas de seguridad*

Löïc Wacquant. Profesor de sociología de la Universidad de California en Berkeley, USA e investigador del Centro de Sociología Europeo de París.

The penalisation of poverty and the rise of neo-liberalism*

Loïc Wacquant. Professor of Sociology, University of California, Berkeley, USA. Researcher, Centre de sociologie européenne, Collège de France

The criminalization to which militants from many social movements battling joblessness, homelessness and xenophobia across Europe are currently being subjected – as represented in extreme form by the wanton police assaults on anti-globalization demonstrators in Genoa during the G-8 meeting in the summer of 2001 -- cannot be understood outside of a broader pattern of penalisation of poverty designed to manage the effects of neo-liberal policies at the lower end of the social structure of advanced societies. The harsh police practices and prison measures adopted today throughout the continent are indeed part and parcel of a wider transformation of the state, a transformation which is itself called for by the mutation of wage labor and precipitated by the overturning of the inherited balance of power between the classes and groups fighting over control of both employment and the state. In this struggle, transnational business and the 'modernizing' fractions of the bourgeoisie and state nobility, allied under the banner of neoliberalism, have gained the upper hand and engaged a vast campaign aimed at reconstructing public authority. Social deregulation, the rise of precarious wage work (against a backdrop of continued mass unemployment in Europe and steadily rising 'working poverty' in the United States) and the return of an old-style punitive state go hand in hand: the 'invisible hand' of the casualized labor market finds its institutional complement and counterpart in the 'iron fist' of the state which is being redeployed so as to check the disorders generated by the diffusion of social insecurity (Wacquant 1999a).

The regulation of the working classes by what Pierre Bourdieu calls "the left hand" of the State, symbolised by education, public health care, social security and social housing (Bourdieu 1998) is being superseded – in the United States – or supplemented – in Western Europe – by regulation through its 'right hand', i.e., the police, courts and prison system, which are becoming increasingly active and intrusive in the lower regions of social space. The sudden and obsessive reaffirmation of the 'right to security' by leading politicians of both right and left, concurrent with the quiet dereliction of the 'right to employment' in its traditional form (that is, to full-time work, with a full entitlement package, for an indeterminate term and a livable wage), and the growing interest in and increased means devoted to law enforcement

Existe un vínculo estrecho entre el crecimiento del neoliberalismo como ideología y práctica gubernamental, que acredita la sumisión al mercado y la celebración de la "responsabilidad individual" en todos los dominios, y el despliegue y la difusión de las políticas públicas de seguridad activas y ultrarrepresivas, primero en Estados Unidos y más tarde en Europa; evolución que se puede resumir con la fórmula siguiente: difuminación del estado económico, debilitamiento del estado social, fortalecimiento y glorificación del estado penal³.

Esta fórmula pretende recordar que no se pueden entender las políticas policiales y penitenciarias en las sociedades avanzadas sin colocarlas en el marco de una transformación más amplia del estado, ligada a las mutaciones del empleo y al vaivén de la relación de fuerzas entre clases y grupos que luchan por su control. En esta lucha son el gran empresariado y las fracciones "modernizadoras" de la burguesía y de la nobleza de estado las que, aliadas a la bandera del neoliberalismo, tomaron ventaja y emprendieron una amplia campaña de remodelación de la fuerza pública. Deregulación social, aumento del trabajo asalariado precario (en un marco de desempleo masivo en Europa y "de miseria laboral" en Estados Unidos) y el resurgimiento del estado punitivo van de la mano: la mano invisible del mercado de trabajo precarizado encuentra su complemento institucional en el "puño de hierro" del estado, que vuelve a mostrarse de tal manera que frena los disturbios generados por la difusión de la inseguridad social.

La regulación de las clases populares a través de lo que Pierre Bourdieu llama "la mano izquierda" del estado,⁴ simbolizada por la educación, la salud, la asistencia y la vivienda social, es sustituida -en Estados Unidos- o sobreañadida -en Europa- por la regulación que realiza la "mano derecha" -policía, justicia y prisión-, cada vez más activa e inserta en las zonas inferiores del espacio social.

La reafirmación obsesiva del "derecho a la seguridad",

¹ The IHESI is a state institute which conducts training seminars and "studies" on security and law-and-order issues and policies; it is placed under the aegis not of the Ministry of Research but of the Minister of the Interior, who is in charge of the police, and its works pertain more to bureaucratic propaganda than to scholarly research. "Que Sais-Je" is a high-prestige book series published by Presses Universitaires de France consisting of short volumes reputed to provide the best, up-to-date scientific information on a given topic. Local Contracts for Security (Contrats locaux de sécurité) are compacts signed with the central state through which municipalities plan, promote, and implement proactive anti-crime measures.

² [Translator's note] The "double peine" refers to the fact that most foreigners sentenced to prison in France first serve the detention term to which the court sentenced them and then are expelled from the national territory following an administrative decree of banishment.

³ Para un análisis más profundo de las causas, los mecanismos y los efectos de la política de penalización de la miseria, inventada y perfeccionada en Estados Unidos y difundida luego en Europa y América Latina, véase mi libro *Les prisons de la misère*, Raison d'agir Editions, París, 1999.

⁴ Bourdieu, Pierre. *Contre-feux*, Raisons d'agir Editions, París, 1998.

also come in handy to compensate the deficit in legitimacy suffered by political leaders, owing to the very fact that they have renounced the established missions of the state on the economic and social front.

Everywhere in Europe governments are thus trying to undermine the new legitimacy of militants and 'active minorities' within emerging social movements, acquired in and through daily struggles, so as to prevent further increases in collective mobilisation. More than mere repressive measures, the criminalisation of the advocates of social and economic rights partakes of a broader political agenda leading to the creation of a new regime that can be characterized as 'liberal-paternalist': it is liberal at the top, towards business and the privileged classes, at the level of the causes of rising social inequality and marginality; and it is paternalistic and punitive at the bottom, towards those destabilized by the conjoint restructuring of employment and withering away of welfare state protection or their reconversion into instrument of surveillance of the poor.

Three Species of Imprisonment and their Meaning in the Neo-liberal Project

To put the unexpected resurgence of prisons at the forefront of the institutional horizon in advanced societies over the past two decades (King and Maguire 1998, Christie 2000), it is helpful to recall that putting people behind bars to punish them is a recent historical invention. This fact comes as a surprise to many since we are grown so accustomed to seeing people locked up that it seems perfectly natural to us: prison presents itself as an indispensable and immutable organization, operating since times immemorial. In reality, up until the end of the eighteenth century, places of confinement served mainly to detain those suspected or found guilty of crimes to await the administration of their sentence, which consisted then in various corporeal punishments (whipping, pillorying, burial, branding or mutilation, being put to death with or without torture), supplemented by banishment and condemnation to forced labour or to the galleys (Spierenburg 1995). Depriving people of freedom became itself a punishment, and the criminal sentence par excellence (to the point that it has become difficult to conceive or implement other penal sanctions without them appearing insufficiently severe) only with the advent of the modern individual presumed to enjoy personal freedom, imbued with a natural right to bodily integrity that could be removed by neither family nor state, except for the most serious motives. Reminding

correlativa al abandono del "derecho al trabajo" en su antigua forma (esto es, de tiempo completo, con todos los derechos, por un periodo indeterminado y un salario viable), y el interés y los mayores medios otorgados a las funciones de mantenimiento del orden, llegan también en el momento oportuno a fin de satisfacer el déficit de legitimidad que sufren los responsables políticos por el hecho mismo de que renunciaron a la misión del estado en materias económica y social.

El viraje acerca de la seguridad pública negociado por el gobierno de Lionel Jospin en Francia en 1997, o por el de Tony Blair, en Gran Bretaña, y el de Massimo D'Alema, en Italia, el año anterior, no tiene mucha relación con la presunta "explosión de la delincuencia de los jóvenes", cuya estadística oficial muestra que sólo es un pequeño petardo; ni con las famosas "violencias urbanas" (término que es un absurdo estadístico y sociológico) que han invadido recientemente los medios de comunicación. En cambio, ésta tiene mucho que ver con la generalización del trabajo asalariado sin sentido social y la instauración de un régimen político que permite imponerla. Régimen que califico de "liberal-paternalista" porque es liberal hacia arriba, con respecto a las empresas y las clases privilegiadas, y paternalista y punitivo hacia abajo, con los que se encuentran entre la espada y la pared a causa de la reestructuración del empleo y el retroceso de la protección social o su reconversión en instrumento de vigilancia.

En Estados Unidos este proceso de recomposición del estado está más avanzado y es más visible, ya que la desregulación de la economía y el desmantelamiento de la ayuda social se hizo acompañar de un desarrollo prodigioso del sistema carcelario en un periodo en que la criminalidad se estanca y luego disminuye.⁵ Como consecuencia de este viraje político y racial de la década de los setenta que llevó a Ronald Reagan a la Casa Blanca, Estados Unidos se dedicó a sustituir su semiestado providencial⁶ por un estado policial y penitenciario en el seno del cual la criminalización de la pobreza y el enclausamiento de las clases desheredadas desempeñaron el papel de política social hacia los más desposeídos.

Se puede describir de una manera sucinta este advenimiento del estado penal en Estados Unidos según cinco

⁵ Véase Wacquant, Loïc. "L'ascension de l'Etat pénal en Amérique", en *Actes de la recherche en sciences sociales*, núm.124, septiembre de 1998, pp.7-26.

⁶ Se traduce *État-providence* como estado providencial, en vez de estado benefactor (al que se hace referencia más comúnmente), a fin de mantener la consonancia con el "estado penitencia", *État-pénitence*, términos que aparecen en *Les prisons de la misère*, op. cit. (n.t.)

⁷ Representa el récord del mundo, llevando la delantera a Rusia, que regresó también a niveles de encarcelamiento dignos de la era del Gulag desde su conversión a la economía de mercado.

⁸ En cuanto a este aspecto controversial acerca del encarcelamiento masivo en Estados Unidos, véase Wacquant, Loïc. "La prison comme substitute du ghetto: la nouvelle 'institution particulière' de l'Amérique", en *Agone: Philosophie, Critique, Littérature*, núm.24, octubre de 2000, pp.17-33.

⁹ Encontrarán una refutación teórica y empírica devastadora de esta supuesta teoría (que nunca recibió ni la más mínima prueba en Estados Unidos y que los ideólogos franceses de la nueva corriente penalista *made in usa*, sin embargo, se apresuraron a importar al *Hexagone*) en el artículo de Bernard E. Harcourt, "Reflecting on the subject: a critique of the social influence conception of deterrence, the broken windows theory, and order maintenance policing New York style", en *Michigan Law Review*, noviembre de 1998, pp.291-389. Se le llama a menudo Hexágono a Francia por su forma hexagonal [n.t.]

¹⁰ "Mr. Jospin contre la pensée unique internationale. Un entretien avec le Premier Ministre", en *Le Monde*, 7 de enero de 1999 (las cursivas son del traductor).

¹¹ Citado por Beckett, Katherine y Bruce Western, "Crime control, american style", en Green, Penny, y Andrew Rutherford (eds.), *Criminal justice in transition*, Ashgate, Dartmouth, en prensa. ¿Será por tener mala conciencia por seguir la *doxa* penal neoliberal llegada de Estados Unidos o más bien por denegación sincera, que Jospin se ensaña en afirmar en esta entrevista que "el mundo necesita una Francia que no sea banal, que no sea la del pensamiento único internacional"?

¹² "Le gouvernement veut allier prévention et répression contre la délinquance", en *Le Monde*, 20 de marzo de 1999.

¹³ Citado por Beckett, Katherine y Bruce Western. *Op. cit.* El "nuevo consenso que ya no se limita hoy a la sociedad estadounidense".

¹⁴ Provincia al sur de la región parisina (n.t.)

¹⁵ Partido político de derecha (n.t.)

¹⁶ Dupont-Aignan, Nicolas. "Violence urbaine: l'engrenage", en *Le Figaro*, 20 de mayo de 1999, p.2 (las cursivas son del traductor).

¹⁷ Marchetti, Anne-Marie. *Pauvretés en prison*, Cérès, Ramonville Saint-Ange, 1997; Cassan, Francine, Laurent Toulémon y Annie Kensey. "L'histoire familiale des hommes détenus", en *insee Première*, n° 706, abril de 2000

ourselves that the prison is a very young institution on the scale of the history of humankind is to stress that its growth and permanence are not a foregone conclusion.

Secondly, once it becomes the normative form of criminal sanction, imprisonment can fulfill several functions at the same time, successively or simultaneously. Sociologist Claude Faugeron (1995) establishes a fruitful distinction between what she calls "imprisonment of safety," aimed at preventing individuals considered dangerous from causing harm; "imprisonment of differentiation," designed to exclude social categories deemed undesirable; and "imprisonment of authority," whose purpose is primarily to reaffirm the prerogatives and powers of the state. One perceives immediately that these three forms of imprisonment do not target the same populations – e.g., pedophiles, illegal migrants and violent 'trouble-makers' at demonstrations – and do not communicate the same message to society.

This plurality of functions fulfilled by the prison does not prevent such or such particular mission from predominating at a given time. Thus in European countries today, imprisonment for purposes of differentiation is currently applied with growing frequency to non-European foreigners (i.e. immigrants from the former colonies of the old continent) who are thus designated as not being part of the 'social body' of the emerging Europe (Palidda 2000: 219-240). In America prison has taken over the function of the black ghettos as an instrument of control and containment of a population considered as a lower caste with which one should not mix. And there it is African-Americans who 'benefit' from a de facto policy of carceral affirmative action resulting in their massive overrepresentation in the country's jails and prisons: black men make up 6% of the national population but have accounted for over half of new admissions in state and federal prison every year since 1989 (see Wacquant 2000a and 2001).

Nonetheless, the signal fact of the end of century is without doubt the tremendous inflation of prison populations in all the advanced societies (Stern 1997, Tonry and Petersilia 1999, Garland 2001) due to the increasingly frequent, indeed routine, use of imprisonment as an instrument for managing social insecurity. This is what I argue in my book Prisons of Poverty: in all the countries where the neoliberal ideology of submission to the "free market" has spread, we observe a spectacular rise in the number of people put behind bars as the state relies increasingly on the police and penal institutions to contain the disorders produced by mass unemployment, the imposition of precarious salaried work and the shrinking of social protection.

How neoliberal penalty is spreading and mutating

Erasing of the economic state, dismantling of the social state, strengthening of the penal state: these three transformations are intimately linked to one another and all three result essentially from the conversion of the ruling classes to neoliberal ideology. In point of fact, those who are glorifying the penal state today, in America as in Europe, are the same ones who, yesterday, were demanding the end of "Big government" on the social and economic front, and who did indeed succeed in curtailing the prerogatives, expectations, and exigencies of the collectivity in the face of the market – that is, in the face of the dictatorship of large corporations. This may seem like a contradiction, but in reality these are the two components of the new institutional machinery for managing poverty that is being put in place in the era of mass joblessness and precarious employment. This new "government" of social insecurity – to speak like Michel Foucault – rests, on the one hand, on the disciplining of the deskilled and deregulated labor market and, on the other, on an intrusive and omnipresent penal apparatus. The invisible hand of the market and the iron fist of the state combine and complement each other to make the lower classes accept desocialized wage labor and the social instability it brings in its wake. After a long eclipse, the prison thus returns to the frontline of institutions entrusted with maintaining the social

modalidades. La primera es el crecimiento apabullante de la población carcelaria: se cuadruplica en 25 años hasta alcanzar hoy dos millones de prisioneros, de los cuales más de un millón fueron condenados por infracciones no violentas. Esta cifra representa casi 800 presos por cada 100,000 habitantes, ocho veces más que en Francia, Italia o Alemania -era dos veces más en 1960- y dos veces el porcentaje de Sudáfrica durante el auge de la lucha contra el *apartheid*⁷.

La segunda es el aumento continuo de la tutela judicial a través de la conmutación de la pena y de la libertad condicional; tutela que se ejerce en la actualidad sobre seis millones de negro de cada tres, y que ha ido aumentando también por la existencia del fichaje genético y la proliferación de bancos de datos criminales, algunos disponibles en la Internet (una nueva era del panoptismo penal comenzó en 1994 con la votación por parte del congreso estadounidense del DNA Identification Act, que creó bajo el amparo del Buró Federal de Investigaciones, FBI, un banco nacional de datos genéticos que empezó a funcionar en 1998 y que en cierto tiempo contendrá el "perfil de ADN" de todos los que tienen una condena penal, incluso del conjunto de las personas detenidas por los servicios de policía). La tercera tendencia es la duplicación de los medios de las administraciones penitenciarias, que se han convertido en el tercer empleador del país con más de 600,000 funcionarios, apenas por debajo de la primera compañía del mundo por su volumen de negocios, General Motors, y el gigante de la distribución Wal-Mart, cuando en el mismo periodo los presupuestos de los servicios sociales, de salud y de educación sufren recortes drásticos: 41% menos para la ayuda social contra un aumento de 95% para las cárceles solamente durante la década de los ochenta.

Sin embargo, aun si se recortaran en exceso los créditos otorgados a los servicios sociales, el "gran encierro" de los pobres e indigentes en Estados Unidos no hubiera sido posible sin la contribución del sector privado: el encarcelamiento con fines lucrativos aparece de nuevo en 1983 para adueñarse del duodécimo lugar del "mercado" nacional, es decir, el equivalente a unos 150,000 presos, tres veces la población penitenciaria de Francia. Estas compañías, que cotizan en la bolsa en el mercado Nasdaq, anuncian niveles de crecimiento y ganancias récord y son los consentidos de Wall Street. La "nueva economía" estadounidense consta no sólo de la Internet y las tecnologías de la información, ¡es también la industria del castigo! A manera de información, las cárceles estatales de California emplean dos veces más asalariados que Microsoft. La última tendencia no es menos reveladora, ya que se trata del "ennegrecimiento" continuo de la población penitenciaria, lo que hizo que en 1989, por primera vez en la historia, la población afroamericana haya aportado la mayoría de los presos, cuando representaba 7% de la población del país. La cárcel se volvió un sustituto del gueto cuando éste entró en crisis como consecuencia de la ola de disturbios urbanos de los años sesenta.⁸

La política de seguridad pública llamada *law and order*, que se desarrolló durante este periodo y alimentó la hiperinflación carcelaria, fue primero una respuesta a los movimientos sociales, y particularmente a los avances del movimiento negro de reivindicación (lo atractivo de las políticas de seguridad pública proviene en gran parte del hecho de que permiten expresar en un discurso aparentemente cívico -asegurar la paz y la tranquilidad de los ciudadanos- el rechazo a la demanda negra de igualdad, como en Europa hoy en día el rechazo xenófobo a los inmigrantes del tercer mundo). La derecha estadounidense se lanza entonces en un amplio proyecto de rearmamento intelectual creando unos *think tanks*, institutos de asesoramiento

order.

The overpowering ascent of the theme of "urban violence" and crime in the discourse and policies of European governments, and especially in France since the return to power of the so-called "Gauche Plurielle" [plural left, composed of the Socialist, Communist and Green parties], does not have much to do with the evolution of "youth" delinquency (one should always add: youths of working-class and foreign origin, since it is squarely they who are meant; besides, in many countries, such as Italy and Germany, politicians feel no discomfort in coming straight out and saying "immigrant crime"). Instead, its aim is to foster the redefinition of the perimeter and modalities of state action: the Keynesian state that was the historic vehicle of solidarity, and whose mission was to counter the cycles and damaging effects of the market, to ensure the collective "well-fare" and to reduce inequalities, is succeeded by a Darwinian state that makes a fetish of competition and celebrates individual responsibility (whose counterpart is collective irresponsibility), and which withdraws into its kingly functions of "law and order," themselves hypertrophied.

The usefulness of the penal apparatus in the post-Keynesian era of employment of insecurity is therefore threefold: it serves to discipline the fractions of the working class that buck at the new, precarious service jobs; it neutralizes and warehouses its most disruptive elements, or those considered superfluous in regard to the transformations of the demand for labor; and it reaffirms the authority of the state in the limited domain that is henceforth assigned to it.

One can distinguish three stages in the worldwide diffusion of the new "made-in-the-U.S.A." ideologies and policies of law and order, and in particular the so-called "zero tolerance" measures -- which, interestingly, are called "quality of life" measures in New York (see Wacquant 1999b, for a more detailed examination). The first is the phase of gestation, implementation, and showcasing in American cities, and especially in New York, which was elevated to the rank of Mecca of security by a systematic propaganda campaign. During this phase, the neoconservative think tanks, such as the Manhattan Institute, the Heritage Foundation, the American Enterprise Institute and a few others, play a pivotal role, for it is they who manufacture these notions before disseminating them within the American ruling classes in the course of the war against the welfare state, which has been raging in the wake of the social and racial backlash experienced by America since the mid-70's.

The second stage is that of import-export, facilitated by the links forged with the kindred "think tanks" that have mushroomed throughout Europe over the past decade, and especially in England. Just as in matters of employment and social policy, England serves as the Trojan horse and "acclimation chamber" for the new, neoliberal penalty with a view to its propagation across the European continent (a major influence here is the Institute for Economic Affairs, which brings to the U.K., first Charles Murray to advocate cutting welfare, then Lawrence Mead to urge workfare, and finally William Bratton to proselytize on "zero tolerance"). But if the export of the new American law-and-order products is having stunning success, it is because it meets the demand of the state rulers of the importing countries: in the intervening years, the latter have converted to the dogmas of the so-called "free" market and to the imperative of "less government" — in social and economic affairs, that is.

A third and final stage consists in applying a thin scholarly whitewash to these measures, and then the trick is pulled: a conservative pig is sold in a criminological poke. In each country one finds local intellectuals who spontaneously take up the part of "smuggler" (passseur) or relay by vouchsafing with their university authority the adaptation of U.S. policies and methods for enforcing law and order to their own societies. In France, for instance, there are a number of academics who live solely off of the second-hand resale of American security ideologies (one of them is about to publish a book entitled Is There a French "Broken Window"? when the

en políticas públicas que servirán de plataforma de lanzamiento ideológico a la guerra contra el estado providencia, indisoluble del rechazo a la integración de los afroamericanos.

Una vez ganada la batalla contra el sector asistencial del estado, estos institutos se dedicarán a promover su sector represivo: a "menos estado" social y económico le corresponde "más estado" policial y penal en materia de justicia. Por ejemplo, en Nueva York, es el Manhattan Institute, creado en 1978 por exhortación de Anthony Fischer, mentor de Margaret Thatcher, el que resucita y promueve la llamada teoría de la "ventana rota" (no obstante científicamente desacreditada) a fin de legitimar la política de "tolerancia cero" del alcalde republicano Rudolph Giuliani.

Justificada por la "teoría de la ventana rota",⁹ esta política efectúa una nueva "limpieza de clase" del espacio público al echar a los pobres amenazantes (o percibidos como tales) fuera de calles, parques, trenes, y apelando al arresto masivo y a la denuncia sistemática a la autoridad penal por los más mínimos desórdenes o perturbaciones en el espacio público. A fin de aplicarla, el jefe de la policía de Nueva York transforma su administración en una verdadera empresa de seguridad, para lograr a toda costa cumplir con objetivos cuantitativos mensuales de disminución de la criminalidad, gracias a la contratación de 12,000 nuevos agentes para llegar a un total de 48,000. Cifra que se puede comparar con los 13,000 empleados de los servicios sociales de la ciudad que quedaron después de una importante disminución de 30% de sus efectivos durante cinco años. Esto se traduce en hostigamiento permanente a jóvenes negros e inmigrantes en la calle, arrestos masivos y a menudo abusivos en los barrios pobres, colapso inaudito de los tribunales, crecimiento continuo de la población penitenciaria (130,000 personas pasan por las puertas de Rikers Island cada año, casi dos veces las entradas en prisión registradas en toda Francia) y un clima de desconianza y hostilidad abiertas entre la policía y los neoyorquinos afroamericanos y latinos. Luego de la muerte de Amadou Diallo, Malcolm Ferguson y Patrick Dorismond, tres jóvenes negros asesinados sin motivo en un año a mano de policías — incidentes reveladores de la canalización de la violencia policial —, esta política agresiva de mantenimiento del orden fue muy criticada en la propia ciudad de Nueva York, incluso por sus principales beneficiarios, la clase media blanca. Lo que no impidió a algunos de nuestros políticos, finos criminólogos, proponer importarla a Francia.

De igual manera que la ideología neoliberal en materia económica descansa en la separación hermética entre lo económico (supuestamente regido por el mecanismo neutro, fluido y eficiente del mercado) y lo social (habitado por lo arbitrario imprevisible de las pasiones y los poderes), la nueva *doxa* penal que se difunde hoy desde Estados Unidos por el continente europeo, pasando por el Reino Unido, postula un corte claro y definitivo entre las circunstancias (sociales) y el acto (criminal), las causas y las consecuencias, la sociología (que explica) y el derecho (que regula y sanciona). El mismo modo de razonar individualista sirve para devaluar el punto de vista sociológico, implícitamente denunciado como algo que desmoviliza y vuelve irresponsable — por lo tanto infantil e incluso feminizante — para sustituirlo por la retórica viril de la rectitud y la responsabilidad individual, hábilmente planteada para desviar la atención de las renunciaciones colectivas en materia de ordenamiento urbano, escolar y económico, empezando por las del estado. Es lo que indica la declaración ideal-típica del primer ministro francés Lionel Jospin en una entrevista paradójicamente titulada "Contre la pensée unique internationale", que parecería

so-called "broken windows" theory has been discredited among serious U.S. criminologists). These are the ideologies that one encounters afterwards in the form of pseudo-concepts in the seminars of the Institute for Advanced Studies in Domestic Security (IHESI), in a "Que Sais-Je" on Urban Violences and Insecurity, in the documents handed to mayors when they negotiate their "Local Contracts for Security" with the central state, and then in the newspapers and in everyday conversations.¹

This is not to say that Europe is importing US-style police and penal policies wholesale, blindly imitating the politicians from across the Atlantic. European countries with a strong state tradition, either Catholic or social-democratic, are not headed towards a slavish duplication of the American model, that is to say, a sharp and brutal substitution of the social-welfare treatment of poverty by penal treatment backed by all-out "carceralization." Rather, they are groping towards the invention of a "European" (French, Italian, German, etc.) road to the penal state, suited to the different European political and cultural traditions, and characterized by a conjoint, twofold accentuation of both the social regulation and the penal regulation of social insecurity.

Thus the French state is simultaneously increasing its social intervention and its penal intervention. On the one hand, it has multiplied youth jobs and government-sponsored work contracts for the unemployed that include training (CES, or Contrats Emploi-Solidarité); it has raised the level of various public aid packages (however little) and significantly extended the reach of the guaranteed minimum income plan (RMI); it has instituted truly universal health coverage, and so on. But, on the other hand, it is also stationing riot police squads in the so-called "sensitive neighborhoods" and it has set up special surveillance units for detecting and repressing delinquency there; it is substituting judges for social workers and educators when "at-risk" youth need to be warned to not run afoul of the law; cities are passing and enforcing utterly illegal anti-begging ordinances that serve to sweep the homeless and the derelict off the streets; the government has refused to align the norms for provisional detention for "comparution immédiate" (live arrests and fast-track prosecution) with the norms for "affaires à instruction" (investigative cases following a police complaint), on the grounds that one must fight "urban violence" (thus granting the youths of declining public housing estates a form of "carceral affirmative action"); penalties for recidivism are made harsher; the deportation of foreigners subjected to "double sanction"² are speeded up, release on parole has been practically eliminated...

A second difference between the United States and France (and the countries of continental Europe more generally): the penalization of poverty à la française is mainly effected by means of the police and the courts, rather than through prison. It obeys a logic that is more panoptic than retributive or segregative, with the significant exception of foreigners (Wacquant 1999c). Correspondingly, the social service bureaucracies are called on to take an active part in it, since they possess the informational and human means to exercise a close surveillance of "problem populations" — this is what I call social panopticism.

The whole question is whether this European road is a genuine alternative to American-style carceralization, or whether it is simply a stage on the way to mass imprisonment. If one saturates neighborhoods of social exclusion with police officers without improving the life chances and employment options of its residents, one is sure to increase arrests and penal sentences and thus, in the end, the incarcerated population. In what proportions? The future will tell. The same question arises, in much more dramatic and urgent terms, in Latin America, where U.S.-style police and penal policies are being imported wholesale. Two decades after the "Chicago Boys" reshaped the economies of that continent, the "New York Boys" of William Bratton, Rudolph Giuliani and the Manhattan Institute are spreading their law-and-order gospel there, with devastating consequences due to much higher levels of poverty, the embryonic nature of social welfare

haber salido de boca de un ideólogo de la derecha estadounidense:

Desde nuestra toma de posesión, hemos insistido en los problemas de seguridad. Prever y sancionar son los dos polos de la acción que llevamos. Estos problemas están ligados a fenómenos graves de urbanismo mal controlados, de desestructuración familiar, de miseria social, pero también de falta de integración de una parte de la juventud que vive en los barrios bajos de la periferia. Pero éstos no representan, sin embargo, una excusa para que se den *comportamientos individuales* delictuosos. No hay que confundir la sociología con el derecho. Cada cual sigue siendo responsable de sus actos. Mientras se admitan excusas sociológicas y no se denuncie la *responsabilidad individual*, no se resolverán esas cuestiones.¹⁰

Las causas colectivas son reducidas a la categoría de "excusas" a fin de justificar ciertas sanciones individuales, las cuales, seguras de que no pueden influir en los mecanismos generadores de conductas delinquentes, no pueden tener otra función que la de reafirmar en un nivel simbólico la autoridad del estado (con miras a conseguir dividendos electorales) y reforzar en lo material su sector penal, en detrimento de su sector social. Por eso, no sorprende volver a encontrar esta misma filosofía individualista y liberal en cantidad de discursos del ex presidente George Bush padre, entre ellos la "Alocución a los alumnos a propósito de la guerra contra la droga" de 1989:

Debemos elevar la voz y corregir una tendencia insidiosa - la tendencia que consiste en imputar el crimen a la sociedad en vez de atribuirlo al individuo [...] En lo que a mí concierne, como la mayoría de los estadounidenses, pienso que podremos empezar a construir una sociedad más segura poniéndonos primero de acuerdo en cuanto al hecho de que *no es la misma sociedad la responsable del crimen: son los criminales responsables del crimen*.¹¹

En marzo de 1999, durante una intervención en video en los "Rencontres nationales des acteurs de la prévention de la délinquance" -designación que merecería por sí sola toda una exégesis: su función es hacer contrapeso discursivo a la "policialización" debida a la miseria en los ex barrios obreros abandonados por el estado—, la ministra de justicia francesa Elisabeth Guigou pone énfasis en la necesidad imperativa de disociar causas sociales de la responsabilidad individual, conforme al esquema básico de la visión neoliberal del mundo social. En su discurso utiliza incluso formas reaganianas para fustigar una "cultura de la indulgencia" custodiada por los programas de "prevención", lo que remite de manera categórica de la precariedad al utopismo a los partidarios de las políticas de tratamiento social: Nuestro viraje decisivo debe ser para todos un viraje hacia el *principio de realidad*. ¿Quién no ve que ciertos métodos de prevención cultivan, a veces en forma inadvertida, cierta cultura de la indulgencia que hace *irresponsables* a los individuos? ¿Se puede construir la autonomía de un joven concediéndole siempre que sus infracciones tienen *causas sociológicas, incluso políticas* -en las cuales muchas veces no hubiera pensado solo- cuando una multitud de sus semejantes, viviendo exactamente en las mismas condiciones sociales, no cometen ningún delito?¹²

El propio Ronald Reagan no olvidaba mencionar este mismo "principio de realidad", como lo indican sus observaciones durante la cena del Comité de Acción Conservador en 1983:

programs, and the corrupt and violent behavior of the crime and justice bureaucracies. In the formerly authoritarian societies of the Second World such as Argentina and Brazil, the application of neoliberal penalty amounts to reestablishing a dictatorship over the poor (see Wacquant 2000b on Argentina and Wacquant 2001b on Brazil).

France's 'Plural Left' Joins the 'Washington Consensus' on Law and Order

But it is at the heart of Europe that the worldwide battle for setting the transnational goals and norms of the penal institution in the era of hegemonic neoliberalism and, through them, for shaping the visage of the postkeynesian state, is being waged. And here the new crime and security orientations of France play a pivotal role. In the 1980's, the successive Mitterrand governments contributed powerfully to legitimating neoliberal economic ideology by capitulating under the pressure from the financial markets and monetary speculation to adopt policies of budgetary austerity and privatization policies. Today Jospin finds himself in much the same position on the penal front as a result of being perceived — rightly or wrongly — as the last truly Left leader in Europe and even in the world. He could anchor a breakwater of resistance to *“la pensée unique”* [one-way thinking] in matters of criminal justice. Instead, he rallies the “Washington consensus” on law-and-order dictated by the U.S. neoconservative think tanks. When he denigrates the social causes of delinquency as so many “sociological excuses” (in a high-visibility interview published in *Le Monde* at the beginning of 1999 under the unwittingly ironic title, “Against ‘one-way thinking’”), Jospin renounces sociological thought, even though the latter is organically linked to socialist thought, and he legitimates the neoliberal vision of the world in its most retrograde aspects. More generally, one might have hoped that the Left, back in power, would launch a bold policy of decriminalization and decarceration, that it would increase the perimeter and prerogatives of the social state, and diminish those of the penal state. And it is the opposite that is happening (Sainatti and Bonelli 2000). The same pedagogy of retreat and renunciation that has guided economic policy is now being applied in the area of criminal justice.

The emergence in France of a so-called ‘Republican left’ which rues the days when minors received severe disciplining is a worrying trend in this respect, a teratological form of Republicanism fed by nostalgia for a ‘golden age’ that never existed. This old-fashioned education, some people seem to have forgotten, rested on fundamentally inegalitarian and violent social relations, especially between age groups and between the sexes. It is society as a whole that educates, and one cannot restore an old-fashioned system of discipline when everywhere else such a form of rigid authority has been questioned and overturned. When Mr. Chevènement was Minister of Education in the 80s under Mitterrand, his ambition was to sprinkle France with universities. When he took up the Ministry of the Interior [which oversees the national police] in the late 90s, his plan was to line the neighborhoods laid to waste by the government's economic policy with police stations, while waiting perhaps to open up jails in them...

In both scenarios, the presence of the state is being reinforced, but with diametrically opposed means and consequences: the first scenario translates into an expansion of life chances, the second into their amputation; the one reinforces the legitimacy of public authority, the other undermines it. Hardly caricaturing, one could sum up this duality by this formula: for the children of the middle and upper classes, universities and professional-managerial jobs; for the offspring of the working class confined in declining housing estates, precarious service jobs, or positions as police adjuncts, surveilling the outcasts and refuse of the new labor market — under threat of being locked up. Thus fully ten percent of the government-sponsored “youth jobs” are *“adjoints de sécurité,”* police officer's aides recruited in low-income areas and entrusted with facilitating and expanding the

Es demasiado evidente que lo esencial de nuestro problema de criminalidad fue causado por una filosofía social que concibe al hombre principalmente como producto de su entorno material. Esta misma filosofía de izquierda que tenía la intención de hacer surgir una era de prosperidad y de virtud a través del gasto público masivo, ve a los criminales como productos víctimas de malas condiciones socioeconómicas o del hecho de ser descendientes de un grupo no favorecido. Es la sociedad, decían, y no el individuo, quien falla cuando se comete un crimen. La culpa es nuestra. Pero bueno, hoy un nuevo consenso rechaza totalmente este punto de vista.¹³

En fin, nos damos cuenta de cuánto esta visión individualista de la justicia social y penal trasciende la separación política tradicional entre derecha e izquierda gubernamental en Francia al constatar que exhortaciones idénticas a las de Elisabeth Guigou se hacían casi en el mismo momento por el diputado de Essonne¹⁴ y miembro del gabinete político del *Rassemblement pour la République*,¹⁵ Nicolas Dupont-Aignan, en una cátedra titulada “Violencia urbana: el engranaje”, publicada en una buena columna del periódico *Le Figaro*:

A fuerza de *disculpar* siempre a los autores de la violencia urbana, se corre el riesgo de fomentar los fenómenos de delincuencia [...] Sea cual sea la razón profunda y real de la fractura social, es inaceptable buscar excusas para actos *inexcusables*. ¿Los tres millones de desempleados están autorizados hoy a robar, saquear y dañar? [...] ¿Por qué Francia no seguiría el ejemplo del ministro inglés del Interior, quien lanzó el programa No more excuse? En pocas palabras, no dejar pasar nada, sancionar desde el primer delito.¹⁶

Este diputado temerario, al exhortar a la guerra en contra de los nuevos bárbaros de la ciudad, ironiza -pero sin saberlo-, en segundo término: “Es cierto que este ministro debe ser un poco fascista: ¡es un laborista inglés!” Ignora, entonces, por las necesidades de la causa política, que el ministro del Interior del gobierno de la “izquierda plural” en el poder ya había mostrado su deseo de imitar el modelo inglés, durante el Coloquio de Villepinte sobre la seguridad de las ciudades (presunto antónimo de las “violencias urbanas”) en noviembre de 1997. La importación trasatlántica de la retórica neoliberal de la “responsabilidad” individual, el despliegue de la doctrina neoyorquina de la “tolerancia cero” y la canonización precipitada de la seguridad como tema electoral prioritario y terreno de reafirmación de la potencia de un estado que se afectó a sí mismo de impotencia económica y social, no significa que Francia, y con ella los demás países de Europa de tradición estatal fuerte, católica o socialdemócrata, se dirijan hacia una duplicación servil del modelo estadounidense; es decir, que dé un vuelco claro y abrupto del tratamiento social al tratamiento penal de la pobreza incrementado por una *penitenciarización* a ultranza. Francia está más bien inventando a ciegas una “vía europea” (francesa, italiana, alemana) al estado penal, la cual se caracteriza por una doble acentuación conjunta de la regulación social y penal de la inseguridad social. Así es como se hace a la vez más social y más penal: por un lado, se multiplican los contratos *emploi solidarité* y los empleos sociales para jóvenes, se aumentan simbólicamente algunos beneficios sociales básicos, se extienden la retribución mínima para la inserción (RMI) y la cobertura médica, entre otros; por otro, se ubica a policías de la Compañía Republicana de Seguridad (CRS) en puestos fijos en los barrios “sensibles”, se sustituye al educador por un juez

reach of the forces of order in these neighborhoods.

The Advent of the Penal State is not a Foregone Conclusion

Unlike in the United States, where the criminalization of poverty has entered into custom and habit and is henceforth inscribed in the very structure of the state as well as in public culture, in Europe the dice is not yet cast, far from it. No more than precarious employment, which some try to present to us as a sort of natural necessity (it too comes from America), carceral inflation is not an inevitability. Recourse to the prison apparatus is not destiny in advanced societies but a matter of political choices, and these choices must be made in full knowledge of the fact and of their consequences.

To oppose the penalization of social precariousness, a threefold battle must be waged. First of all, on the level of words and discourses, one must put the brakes on the semantic drifts that lead, on the one hand, to compressing the space of debate (e.g., by limiting the notion of "insecurity" to physical or criminal insecurity, to the exclusion of social and economic insecurity) and, on the other, to the banalization of the penal treatment of the tensions linked to the deepening of social inequalities (through the use of such vague and incoherent notions as "urban violences"). It is imperative to keep close track of the pseudo-theories concocted by the American think tanks and assorted law-and-order ideologues, and to submit them to strict customs checks in the form of a rigorous logical and empirical critique.

Next, on the front of judicial policies and practices, one must thwart the multiplication of measures tending to "widen" the penal dragnet and propose a social, health, or educational alternative whenever feasible. We must stress the fact that, far from being a solution, police surveillance and imprisonment typically aggravate and amplify the problems they are supposed to resolve. We know that, in addition to hitting mostly the destitute strata of the working class — the unemployed, the precariously employed, recent immigrants — incarceration is itself a powerful engine for impoverishment. It is useful, in this connection, to recall relentlessly what are the deleterious conditions and effects of detention today, not only upon the inmates themselves but also on their families and their neighborhoods.

Finally, much is to be gained from forging links between activists and researchers who work on the penal front and those who battle on the social front, and this at the European level so as to optimize the intellectual and practical resources to be invested in this struggle. There is a tremendous mine of scientific and political knowledge to be exploited and shared on the scale of the continent — and beyond: American scholars and activists have a wealth of experiences to offer that demonstrate the colossal social and human costs of mass imprisonment. For the true alternative to the drift towards the penalization, soft or hard, of poverty is the construction of a European social state worthy of the name. The best means of making the prison recede is, again and always, to strengthen and expand social and economic rights.

References

- Bourdieu, P., *Contre-feux. Paris: Raisons d'agir*, 1998 (translation in English: *Acts of Resistance: Against the Tyranny of the Market*, Cambridge, Polity Press, 1999).
- Christie, Nils. 2000. *Crime Control as Industry: Towards Gulags, Western Style*. London: Routledge, new enlarged ed.
- Faugeron, Claude. "La dérive pénale," *Esprit* 215 (October 1995), pp. 132-144.
- Garland, David (ed.). 2001. *Mass Imprisonment: Social Causes and Consequences*. London: Sage.
- King, Roy D. and Mike Maguire (eds.). 1998. *Prisons in Context*. New York: Oxford University Press.
- Palidda, Salvatore. 2000. *Polizia Postmoderna. Etnografia del nuovo controllo sociale*. Milano: Feltrinelli.

cuando hay que hacer un llamado a la ley, se adoptan decretos contra la mendicidad totalmente ilegales, se niega el ajuste de las normas de la detención provisional en el caso de las comparecencias inmediatas a las normas de los casos de instrucción porque hay que luchar contra la supuesta "violencia urbana" (concediendo de hecho a los jóvenes de los barrios periféricos en decadencia una "prima de encarcelamiento"), se acrecientan las penas por reincidencia, se acelera la deportación de extranjeros sometidos a la doble pena y casi se elimina la libertad condicional.

La segunda diferencia entre Estados Unidos y Francia (más los países de Europa continental) es que la penalización de la miseria a la francesa se lleva a cabo más a través de la policía y de los tribunales que por medio de la cárcel, ya que se tiende más a la vigilancia diferencial que al encarcelamiento generalizado. Obedece a una lógica panóptica más que segregativa y retribuyente. Resulta que los servicios sociales (y con ellos los demás órganos del estado social: oficinas que administran las viviendas sociales, educación nacional, ayuda social, etc.) están orientados a tomar parte activa en esta lógica ya que disponen de los medios informáticos y humanos para ejercer un seguimiento cercano de las poblaciones consideradas difíciles —lo que llamo el "panoptismo social". Ahora bien, este deslizamiento hacia la tutela policial y penal "suave" de las clases y grupos marginados marca una ruptura fundamental del pacto social republicano ya que crea nuevamente ciudadanos de segunda categoría, sometidos a un control permanente, activo y puntilloso de las autoridades. Aún nos falta averiguar si esta vía europea es una verdadera alternativa a la penitenciarización al estilo estadounidense o si es sólo una etapa hacia el encarcelamiento masivo: si se saturan de policías los barrios relegados sin que mejoren ahí la calidad de vida y el empleo, es seguro que aumentarán los arrestos y las condenas penales y, por lo tanto, después de cierto tiempo, la población penitenciaria. ¿En qué proporciones y con qué efectos?

Por eso es imperativo abrir un debate sobre los costos y las consecuencias a mediano y largo plazos de la tendencia al tratamiento penal de un conjunto de problemas y de condiciones que todavía hace poco tiempo dependían de los sectores educativo, social y aun político (la creciente represión judicial de las acciones sindicales encuentra una ilustración caricaturesca en el proceso de José Bové y los militantes de la Confederación Campesina implicados en el desmantelamiento del McDonald's de Millau). Ni el trabajo asalariado precario, que algunos intentan presentarnos como una especie de necesidad natural (también llegada de Estados Unidos), ni el hecho de recurrir más a la policía y a la cárcel son una fatalidad: es cuestión de elecciones políticas, que conviene hacer con pleno conocimiento de causa y de consecuencia.

Oponerse a la penalización de la precariedad requiere efectuar una triple batalla. Primero a nivel de las palabras y los discursos, es necesario someter la importación de seudoteorías elaboradas por *think tanks* estadounidenses a un control aduanero bajo la forma de una crítica lógica y empírica rigurosa y frenar los desplazamientos semánticos que llevan, por un lado, a comprimir el espacio del debate (limitando, por ejemplo, la noción de inseguridad a la de inseguridad física, a la exclusión de la inseguridad social y económica) y, por otro, a hacer común el tratamiento policial y judicial de las tensiones relacionadas con el aumento de las desigualdades sociales (gracias al empleo de nociones confusas e incoherentes como la de violencia urbana). En el campo de las políticas, y después en el de las prácticas judiciales, es necesario oponerse a la multiplicación de los

Sainatti, Gilles and Laurent Bonelli (eds.). 2000. *La Machine à punir. Pratique et discours sécuritaires*. Paris: Dagorno.

Spierenburg, Peter. 1995. "The Body and the State: Early Modern Europe." Pp. 49-78 in *The Oxford History of the Prison: The Practice of Punishment in Modern Society*. Edited by Norval Morris and David J. Rothman. Oxford: Oxford University Press.

Stern, Vivian. 1997. *A Sin Against the Future: Imprisonment in the World*. Boston: Northeastern University Press.

Tonry, Michael and Joan Petersilia. 1999. *Prisons*. Chicago: The University of Chicago Press.

Wacquant, L., *Les Prisons de la Misère*. Paris: Raisons d'agir Edition, 1999a. (Translation in German: *Elend hinter Gittern*, Konstanz, UVK, 2000; Italian: *Parola d'ordine*, Milano, Feltrinelli, 2000; Portuguese: *As Prisoões da miséria*, Oeiras, Celta, 2000; Spanish: *Las Cárceles de la miseria*, Madrid, Alianza, 2001; Swedish: *Brutus Östlings*, 2001; Greek: Patakis, 2001; Hungarian: *Helikon*, 2001; English: *Prisons of Poverty*, University of Minnesota Press, 2002).

Wacquant, L. "How Penal Common Sense Comes to Europeans: Notes on the Transatlantic Diffusion of Neoliberal Doga," *European Societies*, 1-3, Fall 1999b, pp. 319-352.

Wacquant, L. "Suitable Enemies: Foreigners and Immigrants in Europe's Prisons," *Punishment and Society*, 1-2, Fall 1999c, pp. 215-223.

Wacquant, L., 2000a. "The New 'Peculiar Institution': On the Prison as Surrogate Ghetto." *Theoretical Criminology*, 4-3, Special issue on "New Social Studies of the Prison": 377-389.

Wacquant, L. "Mister Bratton Goes to Buenos Aires. Prefacio à la edición para América latina," in *Cárceles de la miseria*, Buenos Aires, Ediciones Manantial, 2000b, pp. 11-17.

Wacquant, L. 2001a. "Deadly Symbiosis: When Ghetto and Prison Meet and Mesh." *Punishment & Society*, 3-1 (Winter): 95-134.

Wacquant, L. 2001b "Rumo a uma ditadura sobre os pobres? Nota aos leitores brasileiros." *Preface to As Prisoões da miséria*, Rio de Janeiro, Zahar Editor, pp. 7-15.

dispositivos que tienden a "ampliar" la red penal y proponer, cada vez que sea posible, una alternativa social, sanitaria o educativa mostrando cómo esta última trata el problema desde su raíz, cuando la vigilancia policial y el encarcelamiento a menudo no hacen más que agravar y acrecentar los problemas que se supone van a arreglar. Se sabe que el encarcelamiento, además de afectar sobre todo a las capas sociales más desprovistas (desempleados, indigentes, extranjeros), es de por sí una formidable maquinaria para pauperizar¹⁷. Es útil, ya que estamos en esto, no olvidar lo que son las condiciones y los efectos deletéreos de la detención hoy en día, no sólo en los reos sino también en sus familias y barrios.

En fin, urge crear vínculos entre militantes e investigadores de lo penal y de lo social, entre sindicalistas y militantes de los sectores social y educativo, y sus homólogos que actúan en torno a las cuestiones policial y penitenciaria, tanto en el ámbito francés como en el europeo, a fin de optimizar los recursos intelectuales y prácticos que hay que invertir en esta lucha. Hay un formidable cúmulo de conocimientos prácticos, políticos y científicos que explotar y compartir a escala continental. Porque la verdadera alternativa a la tendencia a la penalización de la miseria, suave o dura, sigue siendo la construcción de un estado social europeo digno de tal nombre.

Seleccionado y enviado por el autor. Publicado en *Renglones*, nº 51, Mayo-Agosto de 2002

*Selected and sent for the author. Published in *European Journal of Criminal Policy and Research*, vol. 9, nº 4, 2001

Safer Cities, Gender Mainstreaming, and Human Rights

Carolyn Whitzman. Lecturer in Urban Planning, Faculty of Architecture, Building and Planning, University of Melbourne, Australia

Ciudades más seguras, género y derechos humanos

Carolyn Whitzman. Profesora de Planeamiento urbano, Faculty of Architecture, Building and Planning, Universidad de Melbourne, Australia

Déjenme comenzar relatando una historia que me contaron sobre un trabajador de seguridad de una comunidad en una pequeña ciudad canadiense. La administración local estaba preocupada por las denuncias reiteradas sobre grupos de jóvenes que andaban cometiendo actos vandálicos en una terminal de autobuses, e intimidando a los ciudadanos que por allí andaban. En respuesta, las organizaciones comunitarias organizaron una serie de actividades lúdicas en un parque cercano, durante las cuales preguntaron a los jóvenes cómo veían aquello. Intentaron atraer a jóvenes de ambos sexos a las actividades. En el curso de una conversación con una joven aborigen, el trabajador descubrió que en el transporte diario de esta muchacha a la ciudad era permanentemente hostigada y amenazada de violencia racista y sexista (una historia muy repetida en la Estrategia 2004 de prevención nacional contra el crimen).

La mayor parte de lo que se escribe sobre la prevención del crimen y la seguridad de la comunidad todavía sigue girando en torno al "problema de la presentación": las historias sobre gente problemática como la que la administración local oía antes, así como la respuesta habitual a tales historias, de intentar controlar a aquella gente. Don Mitchell, en su reciente libro sobre el Derecho a la Ciudad, cita a Mike Davis en el debate sobre estas cuestiones: "la consecuencia universal de esta cruzada para hacer más segura la ciudad es la destrucción de cualquier espacio realmente democrático" (Mitchell 2003: prefacio, citando a Davis 1992: 226). En otras palabras, la seguridad de la comunidad y la prevención del crimen son vistas como un juego de suma cero, por el que los derechos de un grupo (jóvenes que utilizan el espacio público para juntarse) deben perderse para satisfacer las preocupaciones de seguridad del otro grupo, por lo visto más poderoso (el grupo de adultos que se quejan de los jóvenes gamberros). Otras preocupaciones relativamente ocultas de seguridad como las expresadas por aquella mujer joven aborigen raras veces son escuchadas dentro de este discurso. Demasiado poco se ha escrito sobre cómo podría hacerse más seguro el viaje de esta joven a su lugar de trabajo, una cuestión que tiene poco que ver con "el problema" de los jóvenes que holgazanean en el espacio público, y mucho con promover un amplio cambio social. Es necesario prestar más atención a las iniciativas para crear un espacio más seguro, que también sería más democrático e integrador (Bondi y Rose 2003).

Desde los años 1970, las iniciativas feministas de hacer de la violencia un problema público, y conseguir tanto espacios públicos como privados más seguros, han incluido lo siguiente:

- campañas de educación pública, desde "Retomar las

Let me begin by telling a story that was told to me, about a community safety worker in a small Canadian town. The local government was hearing persistent concerns about groups of young people hanging out in a bus station, engaging in vandalism and accused of being intimidating to other citizens using the area. As part of the process of responding to these concerns, community organizations organized a series of recreational events in a nearby park, during which they asked young people what was going on from their perspective. They tried to attract young women as well as young men to the events. In the course of a conversation with a young aboriginal woman, the worker discovered that this young woman's daily trip to town was fraught with incidents of harassment and threats of racist and gender-based violence (this story is repeated in National Crime Prevention Strategy 2004).

Most of what is written about crime prevention and community safety still focuses on the 'presenting problem': the stories about problematic people like the one that the local government was hearing, as well as the usual response to the stories, which is to attempt to control those people. Don Mitchell, in his recent book *The Right to the City*, cites Mike Davis in arguing that "the universal consequence of this crusade to secure the city is the destruction of any truly democratic space" (Mitchell 2003: preface, citing Davis 1992: 226). In other words, community safety and crime prevention is theorized as a zero sum game, whereby rights of one group (young people looking for public space to gather together) must be lost in order to satisfy the safety concerns of another, presumably more powerful, group (adults complaining about rowdy youth). Relatively hidden safety concerns like those expressed by that young Aboriginal woman rarely get heard within this discourse. Remarkably little has been written about how this young woman's daily commute might be made safer, a question that has little to do with the 'problem' of young people loitering in public space, and much more to do with broader societal change. There is the need to turn more attention to initiatives that seek to create safer space which might also be democratic and inclusive (Bondi and Rose 2003).

From the 1970s onwards, feminist initiatives to make violence a public issue, and to make both public and private spaces safer, have included:

¹⁸ No hay ningún término castellano que recoja ni siquiera medianamente el énfasis de la palabra "empowerment", que el diccionario expresa como "atribución de poder". Es aún más que eso: es hacerse con poder, "empoderarse" (N. del T.).

marchas nocturnas" a campañas sobre la violencia doméstica.

- nuevos servicios por y para mujeres, incluyendo refugios, centros de ayuda psicológica a mujeres violadas, y cursos de defensa propia;

- propuestas a todos los niveles de gobierno e internacionales, especialmente después de la 4ª Conferencia mundial de las Naciones Unidas de Beijing de 1995, que instó a los gobiernos a desarrollar el *gender mainstreaming*, una corriente principal sobre el género -la incorporación de consideraciones de género en todas las áreas de política pública (Smaoun 2000, Shaw 2002).

En Canadá, una organización internacional denominada Femmes et Villes (Mujeres y Ciudades) -FVI- lleva a cabo cuatro proyectos locales que funcionaban a finales de los años 1990: la "Coalición de acción de la mujer sobre seguridad urbana" de Montreal, el "Centro de acción de la mujer contra la violencia" de Ottawa, el "Comité Ciudad Segura" de Toronto, y el "Programa para un futuro Cowichan más seguro", en la Columbia británica rural. Estas cuatro organizaciones pronto se asociaron al Centro Internacional de Prevención del Crimen, al Programa "Ciudades más seguras", de las Naciones Unidas, y a la Comisión de Huairou sobre "Mujeres, Comunidad y Vivienda". Con la ayuda de inversores canadienses e internacionales, FVI organizó el primer Seminario internacional sobre seguridad de la mujer, que tuvo lugar en Montreal en mayo de 2002. En 2004, FVI organizó los premios Seguridad de la mujer, un intento de identificar y dar a conocer buenas prácticas. Unas 100 iniciativas para la prevención de la violencia, conscientes de los problemas relativos a la violencia de género, se documentaron en el proceso de concesión de premios, y 12 buenas prácticas canadienses y otras 10 internacionales fueron seleccionadas por un jurado integrado por políticos, investigadores y representantes de la comunidad. Las buenas prácticas canadienses se pusieron como ejemplo en la reunión anual nacional de políticos locales, y las buenas prácticas internacionales fueron destacadas tanto en el Foro Mundial Urbano en Barcelona en septiembre de 2004, como en el Segundo Seminario Internacional sobre Seguridad para Mujeres y Jóvenes, celebrado en Bogotá en noviembre del mismo año.

¿Por qué se enfocan estas iniciativas sobre el género? Simplemente porque el derecho a una ciudad segura debe reconocer que:

- en 48 informes sobre población en el mundo entero se ha mostrado que, entre el 10 y el 69 por ciento de las mujeres dijo haber sido físicamente asaltadas por un compañero masculino cercano en algún momento de sus vidas (Organización Mundial de la Salud, 2002). Un estudio reciente en el estado de Victoria, Australia, ha contado que la violencia de compañero próximo es la principal causa de muerte, incapacidad o enfermedad en mujeres de 15 a 44 años de edad, siendo la responsable de más carga de enfermedad que muchos otros factores de riesgo conocidos como la hipertensión, el tabaco o la obesidad (VicHealth 2004);

- la violencia sexual, la violación que se enmarca dentro del matrimonio o de la pareja; la violación por extraños; la violación sistemática durante conflictos armados; el hostigamiento y las amenazas de violencia sexual; el abuso sexual de menores, o a discapacitados físicos o mentales; el matrimonio forzado; la negación del derecho a usar anticonceptivos; el aborto forzado; y la prostitución forzada y el tráfico de gente para su explotación sexual, son endémicos en muchas sociedades, y frecuentes en todo el mundo (Organización Mundial de la Salud, 2002);

- esta violencia, que se da tanto en ámbitos públicos como privados, tienen un enorme impacto, aunque se oculte, sobre el empleo del espacio urbano,

- Public education campaigns, ranging from Take Back the Night Marches to campaigns on wife assault;

- New services by and for women, including refuges, rape crisis centres, and self-defense courses;

- Advocacy at all levels of government and internationally, especially in the wake of fourth United Nations World Conference in Beijing in 1995, which called on governments to develop *gender mainstreaming* – the incorporation of gender considerations in all areas of public policy (Smaoun 2000, Shaw 2002).

In Canada, an organization called *Femmes et Villes* (Women and the City) International – FVI - developed out of four local projects working in the late 1990s: the Women's Action Coalition on Urban Safety in Montreal, the Women's Action Centre Against Violence in Ottawa, the Safe City Committee in Toronto, and the Cowichan Safer Futures Programme in rural British Columbia. These four organizations were soon joined by the International Centre for the Prevention of Crime, the UN Safer Cities Programme, and the Huairou Commission on Women, Homes, and Community. With assistance from Canadian and international funders, FVI organized the first International Seminar on Women's Safety, which took place in Montreal in May 2002. In 2004, FVI organized the Women's Safety Awards, an attempt to identify and disseminate good practices. Over 100 gender-conscious and locally-based violence prevention initiatives applied to the Awards process, and 12 Canadian and 10 international good practices were identified by a jury made up of political, research, and community representatives. The Canadian good practices were showcased at the annual national meeting of local politicians, and the international good practices will be highlighted at both the World Urban Forum in Barcelona in September 2004, and the Second International Seminar on Safety for Women and Girls, to take place in Bogota in November 2004.

Why do these initiatives focus on gender? Simply because the right to a safe city must recognize that:

- In 48 population-based surveys around the world, between 10 and 69 per cent of women reported being physically assaulted by an intimate male partner at some point in their lives (World Health Organization 2002). A recent study in the state of Victoria, Australia, has calculated that intimate partner violence is the leading contributor to death, disability, and illness in women aged 15 to 44, being responsible for more of the disease burden than many well-known risk factors such as high blood pressure, smoking and obesity (VicHealth 2004);

- Sexual violence, ranging from rape within marriage or dating relationships; to rape by strangers; systemic rape during armed conflict; harassment and threats of sexual violence; sexual abuse of children, mentally or physically disabled people; forced marriage; denial of the right to use contraception; forced abortion; and forced prostitution and trafficking of people for the purpose of sexual exploitation, is endemic in many societies, and prevalent throughout all societies (World Health Organization 2002);

- This violence, taking place within both the public and the private realms, has a huge although often hidden impact on use of urban space, resources, and services (Smaoun

La Organización Mundial de la Salud ha establecido una tipología útil de la violencia (2002: 7). La violencia puede ser física, sexual, psicológica, o estar basada en la privación o la negligencia. Puede ser autodirigida (comportamientos suicidas o autodestructivos), interpersonal (tanto dentro de familias como dentro de las comunidades), y colectiva (la violencia social, económica, y política). El reconocimiento de la existencia de fuertes vínculos entre todas estas formas de violencia, en el caso, por ejemplo, de la gente que sufre abusos en la infancia y se convierten de mayores en abusadores o autodestructivos), es un buen primer paso. Pero hay también una amplia gama de actividades localizadas que pueden combatir la violencia, tanto en las ciudades como en las más pequeñas comunidades, creando un espacio más seguro, mediante el enfoque de las necesidades e ideas.

Una tipología paralela al proceso de creación de espacios más seguros, más democráticos e integradores es la sugerida por algunas buenas prácticas, destacadas por los Premios sobre Seguridad de la Mujer:

El primero, y el más obvio para el gobierno de la administración local, es el **que promueve mayor seguridad mediante la mejora del espacio público y los servicios**. La adopción internacional de los resultados de la Auditoría sobre la seguridad de la mujer, desarrollada en Toronto a finales de los años 1980, puede ser un ejemplo interesante. En Dar-es-Salaam, Tanzania, donde según un informe el 71% de las mujeres había sufrido abusos físicos, el 45 % de ellas de tipo sexual, y el 79% de tipo económico (esto es, que parte de sus ingresos eran regularmente robados por sus compañeros o por extraños), el Programa "Ciudades más seguras" organizó a las mujeres para que identificaran y pusieran en conocimiento de las autoridades municipales los edificios abandonados y las calles cerradas con escombros. También sugirieron métodos por los que podrían ser empleadas en la recogida de desechos de los caminos, que son en este momento una fuente de enfermedades infecciosas (Mtani 2002). En un proyecto similar en Durban, Sudáfrica, la Kwa Zulu Natal Red sobre la Violencia Contra Mujeres estableció auditorías sobre la seguridad como una cuña para abrir el diálogo con la administración local sobre otras cuestiones de interés, incluyendo la posibilidad de contratar a mujeres para realizar mejoras infraestructurales. Un proceso equivalente tuvo lugar en Bristol, Londres y Manchester, donde el Servicio de Diseño de mujeres, trabajando junto con las administraciones locales, grupos de apoyo a las mujeres y organizaciones de regeneración de esas tres ciudades británicas, dirigido a organizar a las minorías étnicas y de color, de discapacitadas y de mujeres la tercera edad para identificar sitios inseguros, y cómo podrían mejorarse a través de iniciativas locales. En Petrozavodsk, Rusia, como parte del programa "Edificando juntos una ciudad segura", algunos comités de vecindad establecidos para mejorar la vivienda y el espacio público han llevado al desarrollo de una línea de ayuda y un refugio para mujeres maltratadas.

La segunda actividad es **la creación de espacios de refugio, cuidado y fortalecimiento**. Implica promover no sólo refugios y otros servicios de emergencia para las víctimas de la violencia, sino impulsar también la salud a más largo plazo, los derechos humanos, el empleo, y la atención a otras necesidades de carácter espiritual. Los ejemplos que se incluyen en el Proyecto RESPECT en Ontario, Canadá, donde una coalición en la que hay grupos de aborígenes, de mestizos, francófonos, policías, mujeres, agencias en favor de los discapacitados o centros municipales, trabaja para crear nuevos servicios de atención a mujeres en peligro. Los refugios de madres-hijas ponen el acento en los papeles éticos y espirituales de las mujeres aborígenes, mientras que los talleres de información jurídica incluyen numerosas publicaciones, con textos comprensibles y fáciles de fotocopiar. La Ciudad de La Paz, Bolivia, tiene un proyecto llamado "Defensa, seguridad, y derecho de la mujer a la ciudadanía", que trabaja con indígenas locales y

The World Health Organization has developed a useful typology of violence (2002: 7). Violence can be physical, sexual, psychological, or based in deprivation or neglect. It can be self-directed (suicidal or self-destructive behavior), interpersonal (both within families/relationships and within communities), and collective (social, economic, and political violence). Recognizing that there are strong correlations between these forms of violence, for instance that people who are abused and neglected as children often grow up to be abusive or self-destructive as well, is a good first step. But there is also scope for a wide range of locally based activities that can combat violence, in cities and smaller communities, and thus create safer space, by focusing on the needs and ideas of those who are most vulnerable.

A parallel typology for the process of creating safer, more democratic and inclusive spaces is suggested through some of the good practices identified through the Women's Safety Awards:

The first, and most obvious in terms of local government powers, is **promoting safety through the improvement of public space and services**. The international adoption of the Women's Safety Audit, developed in Toronto in the late 1980s, is an interesting case in point. In Dar es Salaam, Tanzania, where a victimization survey indicated that 71% of women had been physically abused, 45% of women sexually abused, and 79% economically abused (i.e., had their money regularly stolen by partners or strangers), the Safer Cities Program organized women to identify abandoned buildings and streets blocked with detritus to municipal authorities. The women also suggested ways that women might be employed to work on waste collection, which is presently a source of infectious disease (Mtani 2002). In a similar project in Durban, South Africa, the Kwa Zulu Natal Network on Violence Against Women envisioned safety audits as a wedge to open up dialogue with local government on other issues of concern, including hiring women to carry out infrastructural improvements. An equivalent process took place in Bristol, London, and Manchester, where the Women's Design Service, working with local governments, women's advocacy groups, and redevelopment organizations in those three British cities, focused on organizing Black and minority ethnic, disabled, and older women to identify unsafe places and how they could be improved through local initiatives. In Petrozavodsk, Russia, as part of the Building a Safe City Together program, neighbourhood committees to repair housing and improve public spaces have led to the development of a helpline and shelter for battered women.

The second activity is **creating spaces of refuge, healing, and empowerment**. These involve not only shelters and other emergency services for survivors of violence, but also meeting more long-term health, human rights, employment, and mental/spiritual needs. Examples include the RESPECT Project in Northern Ontario, Canada, where a coalition of groups, including Aboriginal, Metis, francophone, police, women's, agencies serving people with disabilities, community centres, are working to create new services for especially at-risk women and girls. Mother-daughter retreats emphasize the central ethical and spiritual roles for Aboriginal women, while the legal information workshops include large print, simple language information in easy to photocopy form, along with speakers' notes to allow front line agencies to deliver workshops. The City of La Paz, Bolivia, has a project called Defense, Safety, and Women's Right to

colectividades rurales, proporciona a las mujeres información sobre los derechos legales relativos a la violencia doméstica y la ciudadanía, mejora la alfabetización, y permite a las mujeres implicarse en el gobierno local. En Tamil Nadu, India, el Centro EKTA de Educación y Fondos para la Mujer y la Juventud proporciona un conjunto de recursos para promover la seguridad, referidos a la educación pública sobre la violencia contra mujeres, el desarrollo del liderazgo, la autoayuda, la defensa, la educación pública sobre género, integrando publicaciones de nivel de administración local y asesoramiento individual. En Fredericton, Canadá, el Centro local sobre Violencia de Género, desarrolló un *kit* de autodefensa y reafirmación personal, dirigido a mujeres que viven en refugios para mujeres maltratadas, centros sobre violencia de género, y centros de mujeres que han tenido problemas con la ley. El *kit* (equipo) propone la autodefensa física sólo como una última instancia, y en cambio pone el acento en el aumento de la concienciación, fomento de la autoconfianza, y ayuda a las mujeres para que asuman que merecen el esfuerzo de defenderse y resistirse a la violencia. La Fundación Vuelta a las Raíces realiza cursos similares para mujeres y hombres en Johannesburgo, Sudáfrica, en los lugares de trabajo, en las escuelas, y en los campamentos de "ocupas" urbanos y rurales. Se educa a las mujeres en la concienciación y firmeza, y el derecho a decir no, mientras que se educa a los hombres y muchachos en el respeto a las mujeres, lo mismo que a sus hijos.

El tercer tipo de actividades se refiere al **desarrollo de espacios para la libertad reflexiva**. Aunque todos los ejemplos citados antes se dirigen a hacer más visibles injusticias ocultas, estas iniciativas se centran en el individuo y el fortalecimiento de la comunidad mediante la denuncia. En Toronto, donde la mitad de los residentes no es nativo de Canadá, más de 80 voluntarios que trabajan en el Centro Municipal de la Mujer Trabajadora distribuyen información sobre la violencia de género en una docena de lenguas, en los accesos a consultorios, peluquerías y lavanderías. En Montreal, la segunda ciudad de Canadá, un grupo de mujeres denominado *Écho des femmes de la Petite Patrie* (Eco de las Mujeres de la Patria Chica) consiguió colocar en locales de negocios carteles en los que se muestran los espacios inseguros de la vecindad, con ideas para mejorarlos y los teléfonos municipales de contacto. En Kampala, Uganda, las "Voces que se alzan" proyectan trabajos para realizar con la policía, los tribunales, la administración local, los líderes religiosos (tanto musulmanes como cristianos), para proporcionar asistencia médica y materiales educativos, de formación, ayuda, educación pública y desarrollo de la comunidad en torno a la violencia contra las mujeres. Su Centro de Estudios en este momento forma a líderes de otras ciudades africanas. El Ministerio de la Mujer y la Infancia en la región de Volta, en Ghana, utiliza una gran variedad de elementos innovadores, referidos, por ejemplo, a trabajos de mujeres mayores en la llamada Reina de las Madres, resonando en los mercados rurales, y de arte público para el desarrollo de la educación de la comunidad para la prevención de violencia.

Aunque estas iniciativas sean diversas en cuanto a énfasis, enfoque y liderazgo, comparten el compromiso por el derecho a una ciudad segura. Incorporando un análisis de género, en todos ellos se reconoce que las mujeres y los hombres tienen con frecuencia definiciones muy diferentes del "problema" y de "lo que puede hacerse sobre el problema". Mediante distintas formas de "empoderamiento"¹⁸ de las mujeres, en todos ellos se procura asegurar los distintos sectores de la ciudad, aumentando la cantidad y la calidad del espacio democrático. Su contribución a la buena gobernanza (Beall 2001) y a conseguir mejores ciudades merece su mejor comprensión y reconocimiento.

Referencias

La información sobre las buenas prácticas citadas estará disponible en el sitio web FVI (www.femmesetvilles.org) a finales de 2004. El Status of Women Canada financió los Premios Seguridad de la Mujer.

Citizenship, which works with local indigenous and farming communities to provide women with information on legal rights on domestic violence and citizenship, improving literacy, and empowering women to get involved in local governance. In Tamil Nadu, India, the EKTA Training and Resource Centre for Women and Youth provides a regional set of safety-promoting resources, including public education on violence against women, leadership development, self-help, advocacy, public education on gender mainstreaming of issues at the local government level, and individual counselling. In Fredericton, Canada, the local Sexual Assault Centre developed a self-defence and assertiveness training kit, aimed at women living in shelters for battered women, sexual assault centres, and centres for women who have been in conflict with the law. The kit emphasizes physical self-defence only as a last resort, and instead focuses on increasing awareness, encouraging assertiveness, and helping girls and young women recognize that they are worth the effort to defend themselves and resist violence. The Return to Roots Foundation runs similar courses for women and men in Johannesburg, South Africa, at workplaces, in schools, and at urban and rural squatter camps. Women are educated in awareness, assertiveness, and the right to say no, while men and boys are taught to respect women and teach their sons the same.

The third type of process is **developing spaces of discursive freedom**. Although all of the examples cited above work to make hidden injustices more visible, these initiatives focus on individual and community empowerment through speaking out. In Toronto, where half of the residents were born outside Canada, over 80 volunteers working with the Working Women's Community Centre distribute information on women abuse in a dozen languages, at access points that include doctor's offices, hair salons, and laundromats. In Montreal, Canada's second largest city, a women's group called *Écho des femmes de la Petite Patrie* got local businesses to display posters showing unsafe spaces in a neighbourhood, along with ideas for improvement and municipal phone numbers. In Kampala, Uganda, the Raising Voices project works with police, courts, local government, religious leaders (both Muslim and Christian), health care providers and media to provide learning materials, training, advocacy, public education and community development around violence against women. Their Learning Centre is presently training leaders from other African cities. The Ministry of Women and Children Affairs in the Volta Region of Ghana is using a variety of innovative approaches, including working through female elders called Queen Mothers, drumming in rural markets, and public art to develop community education around violence prevention.

Although these initiatives are diverse in terms of their emphasis, approach and leadership, they share a commitment to the right to a safe city. By incorporating a gender analysis, they recognize that women and men often have very different definitions of 'the problem' and 'what can be done about the problem'. By empowering women in a variety of ways, they seek to secure parts of the city, while increasing the amount and quality of democratic space for everyone. Their contribution to good urban governance (Beall 2001) and better cities deserves to be better recognized and understood.

References

Information on the good practices cited above will be available on the FVI website (www.femmesetvilles.org) by the end of 2004.

Status of Women Canada funded the Women's Safety Awards.

Beall, Jo. 2001. *Local Governments Working for Gender Equality: a collection of cases*. The Hague, Netherlands: International Union of Local Authorities (IULA).

Bondi, Liz and Damaris Rose. 2003. *Constructing Gender, Constructing the Urban: a review of Anglo-American feminist urban geography*, Gender, Place and Culture 10(3), 229-242.

Davis, Mike. 1992. *City of Quartz: excavating the future in Los Angeles*. New York: Vintage Books.

Mitchell, Don. 2003. *The Right to the City: social justice and the fight for public space*. New York: Guilford Press.

Mtani, Anna. 2002. *Safety Planning and Design from 'the women's perspective': the case of Manzese, Dar es Salaam, Tanzania*. Paper presented to 1st International Seminar on Women's Safety- Making the Links. Can be downloaded from www.femmesetvilles.org

National Crime Prevention Strategy. 2004. *Crime Prevention and Gender Mainstreaming: a tool for engendering comprehensive community safety initiatives*. Ottawa, Canada: Department of Public Safety and Emergency Preparedness.

Shaw, Margaret. 2002. *Gender and Crime Prevention*. Montreal: International Centre for the Prevention of Crime. Can be downloaded from www.crime-prevention-intl.org

Smaoun, Soraya. 2000. *Violence Against Women in Urban Areas: an analysis of the problem from a gender perspective*. Nairobi: UNCHS Urban Management Programme working paper series 17.

VicHealth (Victorian Health Promotion Foundation). 2004. *The Health Costs of Violence: measuring the burden of disease caused by intimate partner violence*. Melbourne: Department of Human Services. Can be downloaded from www.vichealth.vic.gov.au

World Health Organization. 2002. *World Report on Violence and Health*. Geneva: WHO.

Beall, Jo. 2001. *Local Governments Working for Gender Equality: a collection of cases*. The Hague, Netherlands: International Union of Local Authorities (IULA).

Bondi, Liz and Damaris Rose. 2003. *Constructing Gender, Constructing the Urban: a review of Anglo-American feminist urban geography*, Gender, Place and Culture 10(3), 229-242.

Davis, Mike. 1992. *City of Quartz: excavating the future in Los Angeles*. New York: Vintage Books.

Mitchell, Don. 2003. *The Right to the City: social justice and the fight for public space*. New York: Guilford Press.

Mtani, Anna. 2002. *Safety Planning and Design from 'the women's perspective': the case of Manzese, Dar es Salaam, Tanzania*. Paper presented to 1st International Seminar on Women's Safety- Making the Links. Can be downloaded from www.femmesetvilles.org

National Crime Prevention Strategy. 2004. *Crime Prevention and Gender Mainstreaming: a tool for engendering comprehensive community safety initiatives*. Ottawa, Canada: Department of Public Safety and Emergency Preparedness.

Shaw, Margaret. 2002. *Gender and Crime Prevention*. Montreal: International Centre for the Prevention of Crime. Can be downloaded from www.crime-prevention-intl.org

Smaoun, Soraya. 2000. *Violence Against Women in Urban Areas: an analysis of the problem from a gender perspective*. Nairobi: UNCHS Urban Management Programme working paper series 17.

VicHealth (Victorian Health Promotion Foundation). 2004. *The Health Costs of Violence: measuring the burden of disease caused by intimate partner violence*. Melbourne: Department of Human Services. Can be downloaded from www.vichealth.vic.gov.au

World Health Organization. 2002. *World Report on Violence and Health*. Geneva: WHO.

La conversión de un ciudadano en el Buenos Aires violento e inseguro. Hacia al terror por el inexorable camino del crimen sin control

Daniel E. Cantoni. Plan Alerta. Organización comunitaria frente a la violencia social, Buenos Aires, Argentina

The conversion of a citizen in a violent and insecure Buenos Aires. Towards horrifying anarchy along the inexorable path of crime run amok

Daniel E. Cantoni. Plan Alerta. Organización comunitaria frente a la violencia social, Buenos Aires, Argentina

February 1995, at midday on a hot Friday, a car pulls up in front of a block of flats. Another vehicle rams into it from behind and a young man gets out. He has a well-groomed appearance, with short cropped hair, and is carrying a 9 mm pistol in his hand. He points the pistol at the other driver who is now getting out of his vehicle and tells him to hand over the money he has just taken out of the bank. He refuses and a furious struggle ensues. The attacker puts the gun against the victim's temple and pulls the trigger. It fails to go off. The scene finishes with the young man hitting the victim over the head repeatedly with the butt of the pistol, leaving him unconscious.

The police go round to the victim's house to take a

Febrero de 1995. Viernes caluroso al mediodía, un auto estaciona delante de un edificio de departamentos. Otro vehículo frena sobre su cola, baja un sujeto joven –pelo corto, prolijo– portando un pistola 9 mm, encañona al conductor que está descendiendo de su vehículo y exige la entrega del dinero recién extraído de un banco. Se inicia un intenso forcejeo, el agresor apoya el arma en la sien de la sorprendida víctima y gatilla.... en falso. La escena termina cuando el delincuente la emprende a culatazos en la cabeza del pobre infeliz, desvaneciéndolo.

Cuando concurre la policía al domicilio de la víctima la interrogan sobre las características del agresor, el que es descrito

¹⁹ The “safe corridors” scheme grew out of the concerns of the head teachers of schools in Burzaco (Partido de Almirante Brown, Greater Buenos Aires, Province of Buenos Aires, Argentina) about the growing number of violent incidents suffered by pupils. The final impetus was provided by the rape of two teenagers on their way home from school.

The Safe Corridors were constructed using the streets most often used by pupils on their way to each school, taking into account shared routes common to all the schools involved. On each route there are designated shops or houses where pupils can take refuge in the event of any threatening incident.

A map showing these “Safe Corridors” has been pinned up in the classrooms of all the ten schools participating in the scheme. All the schools taking part in the scheme are private – some religious, others not - and all are based in Burzaco. The state schools have not joined the scheme. “We wanted to include them, but the hierarchical administrative structure and the bureaucracy one has to get through made it impossible,” explains one of the scheme’s proponents.

The schools concerned also tackle the subject of insecurity in the classroom with the following methodology:

- a) Pupils draw maps in class showing where all of them live.
- b) They identify the most conflictive areas and the safest routes.
- c) Parents and teachers have succeeded in including shops and homes in the scheme to which pupils can go for help or refuge in dangerous situations.

The school heads sent out 10,000 letters to parents with very detailed instructions: that pupils should always use the designated routes; that they should not do the journey alone but in groups of at least three; and that parents should always accompany their children to the start of the corridor. The Safe Corridors are now also used by adults and old people.

²⁰ *Cumbia villera* (literally: Shantytown Cumbia) is a dance music genre with rhythms which are reminiscent of Centro American folkloric music and whose lyrics describe life in the shantytowns of the Capital district and of Greater Buenos Aires.

The lyrics of *cumbia villera* mostly deal with the crude realities of life in these marginal neighbourhoods –such as crime; police harassment; the scarcity of resources; the role of women; and drug dealing, and use. The songs portray the dismembered profile of the slum neighbourhoods of Buenos Aires: young girls working the streets; the prevalence of marihuana use; hapless local boxers scraping a living in poorly paid fights; and corrupt politicians filling their pockets at the expense of the community. It is the music of class struggle: “boys N the hood” vs. spoilt rich kids and sets out– at least in part –to justify the criminal activity which is rife in these shantytowns.

statement. He describes his assailant as a member of the security forces, evidently well trained in the use of firearms, extremely calm and adept at street fighting techniques. A question hangs in the air: **does he think his attacker was a policeman?**

Forty days later the victim is summoned to appear at the District Attorney's office to confirm the details of what happened. He is attended by a junior intern – a law student - who notes down the facts in a haphazard fashion and with glaring spelling errors. At the end she tells the victim in a low voice, as if it were confidential, that the case would be classified as "Assailant Unknown" and that no investigation would be carried out.

So why bother to take the victim's statement at all?

Despite the fact that the victim changes his usual routines, keeps an eye on his surroundings and looks out for suspicious signs or dangerous situations, he is attacked again in July as he is leaving a bank. This time his assailants are three men on a motorcycle and the robbery takes place barely 70 metres from a police station.

Again the victim goes to the police station to report the crime. This time he is required to present witnesses who can vouch for his identity and his trustworthiness as: "a man of good character". All the witnesses he presents are threatened with legal proceeding and penalties for perjury. This time they don't even ask for a description of the assailants, **at least they were more honest this time - they weren't interested.**

One of the witnesses observes that **"being a witness is more dangerous than being a thief..."** .

Yet the unfortunate protagonist of our story had one more frightening experience to undergo: being robbed near a shantytown known locally as "Fort Apache" (in the 'Ejército de los Andes' district) while with his family. Their two assailants went about their work **in full view of about 50 bystanders who watched what was going on with evident amusement, and did nothing to stop it.**

What goes through the minds of the people of

y calificado como si fuera alguien de las fuerzas armadas entrenado en el manejo de armas, sumamente tranquilo y buen conocedor de las técnicas de pelea. Una pregunta quedó flotando en el aire.... **¿piensa que eran policías?**

Cuarenta días después la víctima es citada ante la fiscalía de turno para ratificar su denuncia. Es atendido por una joven pasante –estudiante de abogacía quien recogía los datos sin método claro y escribía con gruesas faltas de ortografía– que expresa en voz baja y en calidad de confidencia que ese escrito iba a ser rotulado como NN y que no se iba a efectuar investigación alguna.

La obvia pregunta quedó sin respuesta**¿Para qué citan a la víctima?**

A pesar que el asaltado modificó su conducta y comportamiento habituales, conociendo su entorno, prestando atención a signos sospechosos o situaciones conflictivas, en el mes de julio fue nuevamente asaltado a la salida de un banco por tres individuos que se desplazaban en una motocicleta de contramano, a escasos 70 metros de una seccional policial.

Nuevamente la víctima hace la denuncia en esa seccional, pero le exigen testigos que acrediten su identidad y confiabilidad "como hombre de bien"; amenazaron a todos los declarantes con las penas y procedimientos correspondientes por falso testimonio. En esta oportunidad no pidieron siquiera la descripción de los asaltantes, **por lo menos fueron más sinceros, no les interesaba.**

Uno de los testigos manifestó **"Es más peligroso ser testigo que chorro..."** .

Pero al personaje de nuestra historia le faltaba otra experiencia terrible, ser asaltado en las cercanías de Fuerte Apache (barrio Ejército de los Andes) junto a su familia. Los dos delincuentes hacían su tarea **a la vista de 50 personas que**

²¹ La propuesta nació de la preocupación de los directivos de colegios de Burzaco (partido de Almirante Brown, conurbano bonaerense, Provincia de Buenos Aires, Argentina) por el incremento de hechos de violencia que sufrían los alumnos. El detonante fue la violación de dos adolescentes cuando regresaban de clases.

Los corredores fueron armados con las calles más usadas por los chicos para ir a cada escuela, teniendo en cuenta los recorridos comunes a todas las instituciones involucradas. En los senderos hay comercios y casas de familia identificados con un logo adonde los chicos pueden recurrir en caso de algún incidente.

El plano con los "corredores de seguridad" marcados está pegado en las aulas de las diez escuelas que crearon el sistema. Todas son privadas -religiosas y laicas– y pertenecen a la localidad de Burzaco. Las escuelas públicas no se han incorporado al sistema "Quisimos sumarlas, pero por el verticalismo y la burocracia con que tienen que manejarse les resultó imposible participar" es el comentario de los promotores.

Los colegios trabajaron la temática de la inseguridad en las aulas con la siguiente metodología:

- a) Los alumnos confeccionaron en sus aulas mapas ubicando cada uno su domicilio.
- b) Identificaron tanto las áreas de conflicto como los trayectos más seguros.
- c) Padres y maestros lograron incorporar al sistema comercios y domicilios en los que los niños podrían solicitar auxilio o contención en situación de peligro.

Los directivos enviaron 10.000 cartas a las familias con recomendaciones muy puntuales: que los chicos usen siempre los recorridos establecidos, que nunca circulen solos y lo hagan por lo menos en grupos de tres, y que los padres los acompañen siempre hasta los corredores. Actualmente los corredores son usados también por los adultos y ancianos.

²² La cumbia villera es un género musicalailable, de ritmo con reminiscencias centroamericanas, que describe en sus letras los estilos de vida en los barrios de emergencia de la Capital y del conurbano.

Las letras de los temas musicales de la denominada cumbia villera hacen referencia, entre otras cuestiones, a la realidad social imperante en los barrios marginales –tal como la delincuencia, la persecución policial y la escasez de recursos–, al rol de la mujer y al consumo y tráfico de sustancias psicoactivas. Describe el perfil desmembrado de los barrios bajos bonaerenses: chicas "zarpadas en trolas", marihuana, boxeadores anónimos, "políticos de porquería" y el choque de clases planteado en términos de pibes cumbieros vs. chetos; legítima –en parte– la actividad delictiva.

this neighbourhood that they tacitly approved and encouraged what these young criminals were doing?

The protagonist of these stories is a 50 year old doctor with 4 children, who is worried about the safety of his family. Not least because violent crime in his neighbourhood still goes on. In 1996 this reign of terror reached a new low when a pharmacist was shot dead during a robbery committed by three teenagers, one of whom – a girl – was barely out of puberty.

The neighbourhood reacted with demonstrations in the street and appearances in the media calling for better security, increased police presence and tougher sentencing.

Another group of residents "Vecinos Solidarios, Plan Alerta" (Neighbours United, Vigilance Project) decided to draw up a local prevention plan based on neighbourhood networks, on the assumption that:

- No public institution was capable of providing an effective security service,
- They could only trust their counterparts: other residents who were exposed to the same risks and lived in fear every day.

The neighbourhood organization was based on the British 'neighbourhood watch' system.

Their ideas and proposals were disseminated through a webpage and by e-mail, which in turn led to the formation of numerous other groups in the Capital district, Greater Buenos Aires and in other parts of the country.

The social, economic and cultural characteristics of each region were taken into account, thereby achieving a greater efficiency in each zone.

By banding together, Vecinos Solidarios acquired negotiating power and were able to bring pressure to bear on those in charge of public service provision in order to obtain specific demands. In this way they were able to secure better street lighting for key sectors in the neighbourhood using additional lighting, by alleging "state of necessity", a legal provision which allows flexibility with regard to the strict application of the law in extreme circumstances. They were also able to negotiate police protection for certain risk areas, as well as establishing the technical means for emergency communication. Talks were organized and discussions were held with police officers of all ranks, resulting in a greater appreciation of public anxieties about violent crime in the locality.

In 1999 their neighbourhood (Saavedra) became the subject of a pilot project aimed at decentralizing the system of District Attorney's. The scheme was headed by Dr. Quantin and his team (including Drs. Campagnoli, Rodríguez Varela, Irigaray, Cura, Gallo, among others). The new District Attorney's offices adopted a policy of touring the neighbourhood, arranging talks for the residents, attending the public in extended opening hours, acting as intermediaries between the police and the residents in order to develop prevention plans for specific points, and eradicating some of the administrative inefficiencies in police stations, etc.

They published crime maps for the area so that residents could take preventative action based on the crime patterns shown in real time. This helped identify the types of criminal activity perpetrated in the area and also gave residents the chance to voice their anxieties to senior police officers.

Despite the fact that the achievements of the scheme were sufficient to justify its application elsewhere, they came up against stiff resistance.

As an example:

For partly political reasons another District Attorney's

estaban en la calle, mirando sonrientes el robo.

¿Qué pasaba en la gente de ese asentamiento que aprobaba, premiaba y convalidaba con su actitud la actividad de esos jóvenes delincuentes?.

El personaje de estas historias es médico, de 50 años de edad con 4 hijos; vive preocupado por la seguridad de su familia, máxime porque los hechos de violencia continuaban en su barrio sin cesar; el terror alcanza otro pico (1996) cuando un farmacéutico es asesinado durante un robo cometido por tres adolescentes (uno de ellos apenas una niña).

El vecindario reaccionó manifestándose en las calles y en los medios de comunicación reclamando más seguridad, presencia policial y endurecimiento de las penas.

Otro grupo de vecinos (Vecinos Solidarios, Plan Alerta) decidieron desarrollar un esquema de prevención situacional con redes vecinales, por asumir que:

- ninguna institución se encontraba en condiciones de brindar un servicio efectivo en seguridad,
- sólo podían confiar en sus pares, otros vecinos que padecieran el mismo riesgo y convivieran diariamente con el miedo.

La estructura vecinal se basó en el sistema neighbourhood watch inglés.

Sus ideas y propuestas fueron difundidas a través de una página Web y correo electrónico.

Así se constituyeron múltiples grupos en Capital, Conurbano e interior del país.

Cada región respetó sus características sociales, económicas y culturales con lo que se logró eficiencia zonal.

Al agruparse los Vecinos Solidarios adquirieron poder de negociación, pudieron presionar a los responsables directos de la prestación de servicios públicos a fin de satisfacer necesidades puntuales. Así lograron mejorar la iluminación de sectores importantes de su barrio con luces complementarias apelando al "estado de necesidad", figura legal que permite en situaciones extremas benevolencia en contravenciones. También pudieron negociar con sus comisarios la cobertura de ciertas áreas de riesgo, así como sentar las bases de técnicas de comunicación en momentos críticos. Se dieron charlas y facilitaron debates con los policías de todos los rangos logrando que todos pudieran compartir los miedos de los demás.

En 1999 se sumó al barrio un proyecto piloto de descentralización de las fiscalías comandada por el Dr. Quantin y su equipo (Dres. Campagnoli, Rodríguez Varela, Irigaray, Cura, Gallo, entre otros). Esta novel fiscalía tomó la política de recorrer el barrio, dar charlas a los vecinos, atenderlos en horario extendido, mediar entre la policía y los vecinos para desarrollar prevención en puntos específicos, resolver algunos vicios administrativos de las seccionales, etc.

Dio a publicidad los mapas del delito del área para que los vecinos pudieran prevenir según las modalidades delictivas en tiempo real, se pudieran identificar ejes de acción criminal, permitiendo simultáneamente que los vecinos comunes expresaran a los policías responsables sus inquietudes.

A pesar que la experiencia de campo avalaba la

office had to be set up in the neighbourhood of La Boca. The Argentinean Congress decided that the District Attorney's office of La Boca should be the permanent one, and that the District Attorney's office of Saavedra would be closed when the pilot scheme came to an end.

The residents of Saavedra lobbied Congress in order to defend their newly won District Attorney's office, pointing out that:

- The process of decentralization was based on the experience of Saavedra, and that it would be absurd not to establish the permanent District Attorney's office there.

- The statute which intended to authorize the establishment of new District Attorney's offices on a case-by-case basis was a crass error given that it merely responded to ad hoc needs instead of establishing a judicial policy.

- A legislative act can only be regarded as a true act of government policy if it establishes broad lines of action, leaving the administrative details to be resolved at a later stage. The reply given was that "we didn't give this power to the members of Congress because it was more responsibility than it was desirable to give them".

- Decentralisation generated strong opposition from the Justice Department, who did not wish to see any change in the "status quo". They did not consider it a cause for concern that district attorneys worked in offices which are 40 Km away from the district for which they are responsible, that they were only open to the public from 11.00 AM to 3.00 PM, that they did not conduct adequate examinations of crime scenes, etc. Moreover, the system of rotation within the District Attorney's offices prevented investigating officers from getting to know the characteristics of the neighbourhoods which limited their understanding of the contexts of the crimes under investigation.

For their part, the residents continued to insist on the development of new preventive techniques, obtaining new successes with the introduction of "Safe Corridors"¹⁹, a scheme which was researched and implemented in Greater Buenos Aires (Burzaco, Mármol, Banfield) and later copied by the municipal authorities of the City of Buenos Aires.

In 2003, Dr. Béliz was appointed Minister of Justice and gave Dr. Quantin and his team key posts.

This was the beginning of the development of a genuine government policy, based on:

- Decentralization of the Justice Department.

- A single, unified system of criminal records, which would permit the identification of criminals in any part of the country (Proyecto SURC).

- The creation of crime maps in real time, permitting the continuous monitoring of the performance of law enforcement institutions (Police, Justice Department).

- Setting up a neighbourhood monitoring structure by means of neighbourhood crime prevention networks (Proyecto Renaseco).

- Publishing the *curricula vitae* of the senior officers of each police station, as well as making crime statistics available on a monthly basis so that the public is aware of the current state in the security in the area, and developing new preventative techniques with the agreement of the residents.

- Restoring the tarnished image of the law enforcement agencies and Justice Department by improving the service they provide to the public and rewarding efficiency.

- Developing preventive schemes for rural areas, preventing cattle theft.

- Combating crime by targeting the commercial channels through which stolen goods are sold.

- Firearms schemes, improved security for tourists, etc.

generalización de esta experiencia local, surgieron duras resistencias.

Baste como ejemplo:

Por necesidades políticas eleccionarias precisaban instalar otra fiscalía en el barrio de La Boca. El Congreso tenía el proyecto de establecer en forma definitiva la fiscalía de La Boca pero mantenía en calidad de Prueba Piloto la de Saavedra.

Los vecinos de Saavedra concurren a la legislatura para defender a su fiscalía, haciendo notar:

- El proceso de descentralización se basaba en la experiencia de Saavedra, era absurdo que no la oficializaran.

- El acto legislativo de habilitar las fiscalías caso por caso, era un craso error ya que no definía una política en la justicia, sólo respondía a necesidades puntuales.

- Una acción legislativa sólo se proyecta como Política de Estado cuando define las líneas de acción, dejando las minucias administrativas a respectivas resoluciones posteriores. La respuesta que dieron es que "no le diéramos ese sayo a los diputados, que era demasiada la responsabilidad que se les quería atribuir".

- Por el lado de la Justicia se generó una gran oposición a la descentralización, ya que no se quería modificar el "status quo", no les preocupaba que los fiscales trabajaran en oficinas a 40 Km. del distrito que les correspondiera, que atendieran al público de 11 a 15 h., que no hicieran reconocimientos en el lugar de los hechos en la medida conveniente, etc. Además el sistema de rotación de las fiscalías impedía a los investigadores conocer las características barriales lo que limitaba su comprensión de los contextos delictivos.

Los vecinos por su parte continuaron con su insistente desarrollo de nuevas técnicas preventivas, alcanzando nuevos éxitos con la aplicación de los "Corredores Seguros"²¹ técnica investigada y ejecutada en conurbano bonaerense (Burzaco, Mármol, Banfield) luego copiada por el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

En el año 2003, fue nombrado como Ministro de Justicia el Dr. Béliz el que designó en puestos claves al Dr. Quantin y su equipo.

Así comenzó la gestación de una verdadera Política de Estado, que se fundaba en:

- Descentralización de la Justicia.

- Sistema único de registro criminal, proyecto que permite identificar a los delincuentes en cualquier parte del territorio nacional (Proyecto SURC).

- Confección de los mapas del delito en tiempo real, que permite monitorear continuamente el desempeño de las instituciones (Policía, Justicia).

- Establecer un control de gestión vecinal a través de redes activas en prevención situacional (Proyecto Renaseco).

- Publicitar los *curriculum vitae* de los responsables de cada seccional, al igual que las estadísticas de los delitos en forma mensual a fin que la población supiera el estado actual de la seguridad del área así como desarrollar nuevas técnicas preventivas consensuadas con los vecinos.

- Recomponer la imagen de las instituciones de Seguridad y

- Trial by jury.
- An elite police agency with a nationwide jurisdiction, along the lines of the American FBI.

These proposals were not approved immediately. Not until another shocking kidnap and murder had been committed in which the police and other institutions played a deplorable role: the Axel Blumberg case.

Axel Blumberg, a teenage boy from a middle class family, was killed while trying to escape from his kidnappers shortly after the untimely appearance of patrol cars belonging to the Greater Buenos Aires police force and a mobile unit of the SIDE (State Intelligence Service) wrecked an attempt to pay the ransom.

His father, Juan Carlos Blumberg, called a demonstration outside the Argentinean Congress building attended by some 200,000 people. Demonstrators held burning candles and showed photographs of the victims of the insecurity ranging from kidnappings, reckless use of firearms, to police officers killed in the line of duty. There was little chanting, but what there was, was mostly directed at political leaders, members of Congress, judges, district attorneys and police officers.

Accompanied by shouts of "down with corruption" and "give us justice", a series of demands were presented including calls for tougher sentencing and new legislation on gun control.

The members of Congress had no choice but to accept that the legislative system had failed and so approved the proposals almost without debate. This is yet another cruel demonstration, of the fact that Argentinean legislators are incapable of formulating national policy and merely bow to public pressure with the following excuse: "we are the reprehensible of the people. If they demand these changes we have the moral duty to comply with the demands of the people"...

In this way, if the measures adopted prove to be ineffective, the responsibility for their failure will fall on the shoulders of Juan Carlos Blumberg and the citizens who proposed them, thereby covering and justifying the incapacity, negligence and arrogance of Argentina's legislators.

Argentinean society tries to create idols in order to canalize its dreams, its frustrations, and its lack of leadership. This is at the root of the strange relationship which a large proportion of Argentinean society has with a man who showed absolutely no commitment to social questions when his own son was killed. Yet many politicians would sell their souls to get their hands on that kind of charisma.

The executive was also unable to resist the force of popular demand and so presented the Integrated Security Plan with much pomp and circumstance on the 19 of April.

Vecinos Solidarios, who had been quietly, but steadily, campaigning since 1997, believed that they were finally on the point of obtaining their objective: a coherent and feasible plan.

However, in Argentina, where public servants wield power in the manner of feudal overlords and the majority of the population is socially and economically disenfranchised and has the mentality of colonial serfs - policies aimed at bringing about the kinds of social changes required to create a modern democracy do not last long. Differences of opinion with regard to the handling of the "pickets" issue led to the dismissal of Dr. Béliz and his team (the immoral political exploitation of the poorest sections of society vs. the enforcement of the law and the constitution).

The Integrated Security Plan is floundering and, in

Justicia en virtud de los servicios que prestaran, único premio a la eficiencia.

- Desarrollo de esquemas preventivos para áreas rurales, previniendo el abigeato.
- Combatir la comisión del delito atacando la cadena comercial de lo obtenido ilícitamente.
- Planes de armas, seguridad turística, etc.
- Juicios por jurados.
- Policía altamente calificada con jurisdicción nacional, semejante al FBI estadounidense.

Estos proyectos no tuvieron rápida aprobación, fue necesario otro espeluznante secuestro y asesinato en el que la policía y otras instituciones tuvieron un deplorable papel, el caso Axel Blumberg.

Axel, un joven de clase media, fue asesinado por intentar escapar de sus captores poco tiempo después que patrulleros de la bonaerense y un móvil de la SIDE (Servicio de Inteligencia del Estado) hicieran fracasar la entrega del rescate.

Juan Carlos, su padre, logró convocar a 200.000 personas que con velas encendidas, fotos de víctimas de la inseguridad de mas diverso signo -secuestrados, gatillo fácil, policías muertos en servicio-, se concentraron frente al Congreso; corearon pocas consignas, pero la mayoría de ellas fueron duras contra los dirigentes políticos, legisladores, jueces, fiscales y policías.

Al grito de "corruptos, corruptos" y "Justicia, justicia", se presentó una serie de peticiones dentro las que se incluían incremento de penas, nuevo régimen de control de armas, etc.

Los diputados de La Nación no tuvieron otra salida que enfrentar la situación de colapso del sistema legislativo y prácticamente aprobaron sin discusión los proyectos presentados. Esto demuestra una vez más, de la manera más cruel, que nuestros legisladores son incapaces de definir políticas de Estado y se someten a las presiones populares dejando abierta la siguiente excusa ... "Nosotros somos representantes del pueblo, si ellos exigen estos cambios tenemos el deber moral de satisfacer la demanda popular"...

Obviamente, si las medidas sancionadas resultaran inefectivas, la responsabilidad recaía en Juan Carlos Blumberg y los ciudadanos que las habían elevado, ocultando y justificando así la incapacidad, negligencia e impericia de los legisladores.

La sociedad argentina busca fabricarse ídolos para canalizar sus sueños, sus frustraciones y su enorme orfandad, así surge esta extraña relación que une a buena parte de la sociedad argentina con un hombre cuyo compromiso social era nulo antes del asesinato de su hijo; simultáneamente una cantidad considerable de políticos venderán su alma para apropiarse de semejante poder de convocatoria.

El Poder Ejecutivo tampoco resistió la fuerza del reclamo popular y destrabó el Plan Integral de Seguridad el que se presentó con bombos y platillos el 19 de abril.

Los Vecinos Solidarios que venían trabajando con bajo perfil desde 1997, creyeron que se acercaban a su meta, un proyecto coherente y perfectible.

Sin embargo, este país –signado por funcionarios que

the worst-case scenario may well soon be written off the statute books.

The new authorities which have been appointed are doing nothing in the face of the new wave of kidnappings, while society at large celebrates the liberation of the victims – once the ransom has been paid– and resigns itself to the growing impunity of the criminals.

We now hear with monotonous frequency that “the kidnappings are a result of the displacement of criminals previously engaged in the stripping and resale of parts taken from stolen cars to a much more profitable activity”.

This leads us to pose the following questions:

- Are the new public servants going to permit criminal activity in the automotive sector in order to control kidnappings?.

- The organizational structure of the chop-shops and the sale of stolen automobile parts are based on links and shared interests among public servants from a wide variety of government agencies (police officers, politicians, members of the judiciary, municipal government, etc). This in turn raises the question as to whether the gangs which specialize in kidnappings share the same contacts?

On 26 of August 2004 Juan Carlos Blumberg succeeded in organizing another demonstration which drew tens of thousands of citizens (police and press sources put the exact figure at around 75,000) calling for better security, and political and legislative change. In the midst of this maelstrom of demands, proposals, cries, wolf-whistles and tears of the friends and family of kidnap victims the demonstrators gave explicit voice to a grievance which has been welling up silently over the last few years:

“The problem is that, here in Argentina, civil rights are for criminals, not for honest, law-abiding citizens”

This is symptomatic of the structural decay of Argentinean society which is now on a path of no-return towards anarchy and violence.

Conclusion

Vecinos Solidarios, Plan Alerta, is an informal organization, which is non-hierarchical and open. Its brief is the analysis, planning and development of techniques relating to Urban Security. All the members of the organization have equal rights. The duties of each participant depend on the dictates of his or her conscience. No one obeys orders: decisions are consensual within a framework of freedom of conscience. Its objectives are:

- Disseminating the basic concepts of individual and community crime prevention.

- Promoting the debate on security.

- Working together so that Public Security (a duty which is incumbent upon the State and which cannot be evaded) is offered equally to all inhabitants. (Art. 34 of the Constitution of the City of Buenos Aires).

- Demonstrating to public servants and political leaders that the community is prepared to collaborate in solving its own problems in the full exercise of its civil rights (1) . The political time frames of our elected representatives do not generally reflect the urgency of public demands.

Its members work “ad honorem” and without party politics with the aim of:

- Promoting independent negotiations.

- Sustaining philosophical integrity.

- Maintaining a critical spirit.

manejan el poder de manera feudal y por la mayoría de su pueblo masificado y con mentalidad de colonizados– no resiste proyectos ni políticas que expresen el cambio cultural que requiere una sociedad moderna y democrática. Divergencias en el tratamiento del tema “piqueteros” provocaron la expulsión del Dr. Béliz y su equipo (utilización política inmoral de los pobres desprotegidos vs. el cumplimiento de la ley y la constitución).

El Plan Integral de Seguridad se debilita y, en el previsible peor de los casos, se lo desechará de un plumazo.

Las nuevas autoridades designadas miran impasibles la nueva ola de secuestros extorsivos, mientras la sociedad festeja la liberación de las víctimas –previo pago del rescate– y se resigna a la creciente impunidad de los delincuentes.

Ahora estamos escuchando con hastiante frecuencia que “los secuestros fueron provocados por el desplazamiento de los delincuentes relacionados con los desarmaderos de autos robados a un rubro mucho más redituable”.

Semejante expresión nos conduce a preguntar:

- ¿Los nuevos funcionarios permitirán nuevamente la actividad delictiva en el rubro automotor para controlar los secuestros extorsivos?.

- La estructura de los desarmaderos y venta de repuestos ilegales depende de vínculos e intereses compartidos con funcionarios de todo tipo (policiales, políticos, judiciales, municipales), en consecuencia ¿Las bandas especializadas en secuestros extorsivos comparten los mismos contactos?.

El 26 de agosto del 2004 Juan Carlos Blumberg logró reunir en otra manifestación a decenas de miles (75.000 según fuentes policiales y periodísticas) de ciudadanos que reclamaron por más seguridad, cambios legislativos y políticos. Dentro de esta vorágine de demandas, propuestas, gritos, silbatinas y llantos de amigos y familiares de secuestrados tomó cuerpo un sordo clamor que estuvo gestándose durante años:

“El problema es que es que acá hay derechos humanos para los delincuentes, no para los ciudadanos como ustedes”

Esto es un signo de la degradación estructural de la sociedad argentina que ya ha emprendido el camino sin retorno de la violencia y anomia.

Conclusión.

Vecinos Solidarios, Plan Alerta, es una organización informal, plana y abierta. Está abocada al análisis, tratamiento y desarrollo de técnicas atinentes a la Seguridad Urbana. Participan todos aquellos que tengan deseos de colaborar con iguales derechos. Los deberes atinentes a los participantes son los que les dicta su propia conciencia. Nadie obedece órdenes; las decisiones se toman por consenso dentro del marco de libertad de conciencia. Tiene por objetivos:

- Difundir los conceptos básicos de la prevención individual y comunitaria del delito.

- Favorecer el debate sobre la seguridad.

- Colaborar para que la Seguridad Pública (deber propio e

Vecinos Solidarios are conscious of the fact that the increase in criminal activity and in levels of violence is intimately connected with social problems such as unemployment, poverty, marginalization and exclusion. The incapacity of the state to provide the wherewithal to foster incorporation and system of production which is increasingly more demanding and restrictive, the decline of the public health system and the exit of unemployed persons from the contribution-based Social Security system, are other contributing factors.

Vecinos Solidarios are also very conscious of the fact that illegal practices which occur within public institutions sap the legitimacy of these institutions in terms of maintaining law and order. If the efficiency of law enforcement institutions rests on the dissuasive power of the law being applied and being seen to be applied, the widespread incidence of illegal practices in public institutions annuls this function and acts as an incentive to other sectors of the population to break the law themselves. Nor do they ignore the erosion of social ties related to the loss of legitimacy of the organizations which bind citizens together such as political parties and trade unions.

All these factors have caused profound changes in the traditional identities of large segments of the population, affected by the breakdown of the structure of social life outside the work sphere, by the growing incapacity of the state to fulfil its traditional and crucial role as the force which holds society together, as these social groups find themselves voiceless, impotent witnesses to the continual illegal practices (internal and external) of the public institutions, without their being reliable channels (such as political parties or trade unions) for the expression of their demands.

The erosion of these identities affects social ties, leads to social fragmentation and favours the emergence of violence as an expression of the incapacity to establish alliances and agreements and as a product of the collapse of social consensus.

Violence can also play a constructive role. It can form part of new forms of protest, it can establish identities and build ties, although, obviously it operates within the framework of the reality imposed by the modern society, conditioned by globalization and neo-liberal ideas. With the passage of time it comes to have its own social manifestations such as "cumbia villera"²⁰, the musical voice of the shantytowns of Buenos Aires (see note below).

Despite the erosion of certain social groups there are various forms of leadership or emerging movements voicing the demands of specific localities vis-à-vis municipal organizations, public servants, politicians, churches, schools, aimed at improving the exchange of good and services which they provide to these small and highly specific groups in the social and public ambit. By means of negotiation, they seek changes and shared benefits outside factional or client-patron relationships. The negotiations occur within very narrow margins and with shifting loyalties, especially if those in charge fail to keep their promises.

Vecinos Solidarios fall into the latter category. They reflect the change of mentality from that of "colonial serfs" into that of the citizens and re-builders of social bonds. They are also critics and proponents of the reform of governmental institutions calling for the purging of corrupt officials, and the creation of greater transparency and control in public administration.

We are heading towards terror and our own destruction as a civilized society, led by a state which is blind and hidebound along the path of uncontrolled violence and

indeclinable del Estado) sea ofrecida con equidad a todos los habitantes. (Art. 34 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires).

- Demostrar a funcionarios y gobernantes que la comunidad está dispuesta a colaborar en la solución de sus propios problemas en pleno ejercicio de sus derechos cívicos (1). Los tiempos políticos de nuestros representantes no responden, por lo general, a la urgencia que la sociedad reclama.

Las tareas son desarrolladas "ad honorem" y sin partidismos políticos a fin de:

- *Sustentar la independencia en las negociaciones.*
- *Sostener la integridad filosófica.*
- *Conservar el espíritu crítico.*

Los Vecinos Solidarios son concientes que el incremento de la actividad delictiva y los niveles de violencia están íntimamente relacionados con la desocupación, la pobreza, la marginación y exclusión; la incapacidad del estado en brindar la capacitación necesaria para favorecer la incorporación a un sistema productivo cada vez más exigente y restringido, la desatención en salud secundaria a la salida de los desempleados del sistema de Obras Sociales.

También perciben con absoluta claridad que las transgresiones que se cometen en el interior mismo de las Instituciones Públicas reducen su legitimidad para controlar y reprimir las transgresiones de los ciudadanos; si la eficacia predominante de las instituciones penales radica en el poder disuasivo de la dramática aplicación de la norma, la comisión institucional sistemática de transgresiones anula esa función y estimula a que otros sectores de la población las cometan. No olvidan tampoco la degradación de los lazos sociales vinculados a la pérdida de legitimidad de las organizaciones aglutinantes como los partidos políticos o sindicatos.

Todos estos factores provocaron profundos cambios en las identidades tradicionales de grandes segmentos de la población, afectados por la pérdida de la estructuración de la vida alrededor del trabajo, por la creciente incapacidad del Estado en cumplir su tradicional e indelegable papel integrador, al ser testigos mudos e impotentes de las continuas transgresiones (internas y externas) de las instituciones públicas, sin canales (partidos y sindicatos) confiables para la expresión de sus demandas.

La ruptura de esas identidades afectan los lazos sociales, generan fragmentación de la sociedad y favorecen el surgimiento de la violencia como la expresión de la incapacidad de establecer alianzas, acuerdos y producto de la reducción de los consensos sociales mínimos.

La violencia también puede cumplir un rol constructivo, puede formar parte de nuevas modalidades de protesta, pueden establecer identidades y constituir vínculos, obviamente encuadrados dentro de la realidad que la sociedad moderna, global y neoliberal le impone; con el paso del tiempo alcanzan a tener manifestaciones culturales propias como la "cumbia villera"²².

A pesar del debilitamiento de ciertos colectivos sociales es probable encontrar distintas formas de liderazgos o movimientos

crime.

The Vecinos Solidarios show another route which can help rebuild the bonds and ties which cement the relationship between society and public institutions.

ReNaSeCo (National Community Security Network), an institutional resource jointly administered by citizens, is their most impressive achievement to date. The aims of the network are:

- a) Promoting the development of citizen networks as part of a plan for local crime prevention
- b) Providing information so that the public is made aware of the crimes committed in their areas with the aim of developing preventative techniques and tactics (supported by the local law enforcement institutions) to modify and reduce the situation of insecurity.
- c) Publicising the true statistical evolution of crime patterns, zone by zone, as well as the effectiveness of security services such as the police, District Attorney's offices, municipalities, etc.
- d) Personalizing the security function by informing the citizens of the name and *curricula vitae* of the public servants in each area.
- e) Monitoring the performance of those institutions involved in providing public security.
- f) At the request of those residents directly involved, arriving at solutions to particular problems involving public servants in any area relating to security, when normal channels have been exhausted.

The citizens plan to construct Neighbourhood Networks for the purposes of crime prevention, which will become nodes, each run by a citizen functioning as activist coordinator and administrator, who will offer their services "ad honorem", voluntarily and by rota, elected by his or her peers solely on grounds of their work and commitment, and who will be solely responsible for lodging specific legal complaints against the authorities when all the normal administrative channels have been exhausted.

All information and the progress of the complaints, will be openly accessible to the public (www.renaseco.gov.ar) given that the resolution of conflicts depends on exposing the public servants responsible.

This Project, which has been suspended and deliberately ignored is symptomatic of the profound cultural changes which powerful local figures and interest groups are struggling so vehemently to arrest. It is based on the idea that an inefficient state which is incapable of controlling and re-channelling its own institutions, in itself, generates violence. Therefore the running of affairs should be delegated to the community in a clear and transparent way, reserving the right to apply the appropriate sanctions. Should it fail to do so, it could be accused of neglecting its duties.

This instrument will be the springboard for the generation of other important initiatives which are fundamental for the support of the work of the Networks, such as, for example:

- Negotiating with the state for the improvement of education, integrating state schools into the communities that they serve, permitting them to generate an identity of their own, transmissible through the generations. Social recognition is a reaffirmation of their own culture and will be a permanent stimulus, encouraging them to persevere in the slow, but worthwhile struggle towards social betterment.

emergentes que articulan demandas de localidades específicas con organizaciones municipales, funcionarios, políticos, iglesias, escuelas, al promover intercambios de bienes y servicios que proporcionan a esas poblaciones, reducidas y muy particulares, inclusión en lo social y público; mediante la negociación, buscan cambios y beneficios comunes fuera de relaciones facciosas o clientelares. Las negociaciones se caracterizan por tener márgenes muy estrechos y lealtades lábiles, especialmente si las cabezas no cumplen con las promesas.

Los Vecinos Solidarios pertenecen a este último tipo, reflejan la conversión de la mentalidad "de colonizados" de los ciudadanos en reconstructores de lazos y vínculos sociales así como propulsores críticos de instituciones de gobierno saneadas, transparentes y controladas en su gestión por la ciudadanía organizada.

Estamos marchando hacia el terror y nuestra propia destrucción como sociedad civilizada, conducidos por un Estado obcecado y ciego por el camino de la violencia y el crimen sin control.

Los Vecinos Solidarios muestran otro camino integrador y reconstructor de los vínculos entre la sociedad y las instituciones.

La mejor prueba de su gestión y proyecto la constituye el ReNaSeCo (Red Nacional de Seguridad Comunitaria) es una herramienta institucionalizada, coadministrada por la ciudadanía, destinada a:

- a) Fomentar el desarrollo de redes ciudadanas constituidas dentro de esquemas de prevención situacional del delito
- b) Brindar información para que la ciudadanía tome conocimiento de la realidad delictiva en su zona a fin de desarrollar técnicas y tácticas preventivas (apoyados por instituciones responsables del área) que modifiquen y atenúen la situación de inseguridad.
- c) Permitir el conocimiento fehaciente de la evolución estadística de los delitos, zona por zona, así como la eficiencia de los servicios de Policía, Fiscalías, Municipio, etc.
- d) Personalizar el servicio de Seguridad al informar a los ciudadanos, nombre y *curriculum*s de los funcionarios de cada área.
- e) Controlar la gestión de las instituciones involucradas en brindar el servicio público de la Seguridad.
- f) A solicitud de los vecinos interesados directamente, permitir la solución de problemas puntuales con funcionarios de cualquier área relacionada con la seguridad, cuando se hayan agotado las instancias habituales de gestión.

Los ciudadanos constituirán Redes Vecinales para la prevención, que se transformarán en NODOS zonales encabezados por un ciudadano motor, coordinador, administrador, el que desarrollará esa actividad ad-honorem, de forma voluntaria y rotativa, nombrado por sus pares solo por su trabajo y compromiso, quién será el encargado exclusivo de elevar requerimientos puntuales cuando estén agotadas todas las instancias normales de gestión.

Toda la información y el curso de los requerimientos, será de acceso público (www.renaseco.gov.ar) ya que la resolución de

- Encouraging the various religious institutions to integrate themselves into the community and to collaborate in providing support to young people at risk, and ensuring that each church set up canteens supported by the local community in order to meet primary needs of the poorest residents. We must not forget that these institutions can serve to transmit basic ethical points of references which are currently lacking due to the breakdown of the family.

- Reactivating neighbourhood clubs so as to offer a support network for young people, using sport as a medium.

- Promoting the creation of small business aimed at satisfying basic necessities (food, housing) in a way which is sustainable in the long term.

When a society finds itself plunged into a long, tortuous state of anarchy due to the absence or corruption of the state, the initiative for its reconstruction falls necessarily to its original sources of authority (the citizens).

This is the basic philosophy behind Vecinos Solidarios, Plan Alerta.

The Argentina of the future will be born out of the interaction of these two currents (vested interest groups versus the new community culture). No one can say who will prevail.

Pray for us, just in case....

conflictos se basará en la exposición del funcionario responsable.

Este proyecto, ahora suspendido o ignorado a sabiendas, revela el profundo cambio cultural arduamente resistido por los feudos o *Lobbies*. Pivotea sobre el concepto que un estado ineficiente incapaz de controlar y reencauzar a sus instituciones es generador de violencia; en consecuencia el control de gestión debe ser delegado a la comunidad de manera clara y transparente, reservándose el poder de aplicar las sanciones pertinentes. Si no lo hiciera podría ser juzgado por incumplimiento de sus deberes.

A partir de este instrumento, se generarán otras acciones importantes, fundamentales para sustentar el trabajo de las Redes, como, por ejemplo:

- Interactuar con el Estado para mejorar la educación, integrando la escuela pública a las comunidades que le dan origen, brindando así la generación de identidad propia, transmisible por generaciones. El reconocimiento social a la reafirmación cultural propia será el estímulo permanente para que todos los pasos se lleven a cabo, lenta pero inevitablemente.

- Estimular a las distintas instituciones religiosas para que se integren a la comunidad y colaboren en la contención de jóvenes en área de riesgo, y tratar que cada iglesia desarrolle comedores apoyados por su comunidad adyacente para mitigar las necesidades primarias. No debemos olvidar que podrían transmitir referencias éticas básicas actualmente ausentes por la desintegración familiar.

- Reactivación de clubes de barrio para que constituyan una red de contención de los jóvenes a través de la actividad deportiva.

- Fomentar la creación de mini emprendimientos destinados a la satisfacción de las necesidades primarias (alimentación, vivienda) de manera sustentable en el tiempo.

Cuando una sociedad se debate en una larga agonía por la ausencia o corrupción del Estado, la iniciativa debe retornar a las fuentes originarias (los ciudadanos) para su reconstrucción.

Esta es la base filosófica de los Vecinos Solidarios, Plan Alerta.

De la interacción de estas dos corrientes (*lobbies* y la nueva cultura comunitaria) surgirá nuestra sociedad futura; no sabemos quién prevalecerá.

Por las dudas, empiecen a rezar por nosotros.

Nosotros los pueblos. La función de las Naciones en el siglo XXI

Capítulo IV: Un mundo sin temor*

Publicado por las Naciones Unidas, Nueva York, 2000

Kofi A. Annan. Secretario General de las Naciones Unidas.

We the Peoples. The role of United Nations in the 21st century

IV. Freedom from fear*

Kofi A. Annan. Secretary-General of United Nations

189. The world is now in the fifty-fifth year without war among the major powers — the longest such period in the entire history of the modern system of states. In the area of Europe that now comprises the European Union — where most modern wars started — a security community has emerged: an association of states characterized by dependable expectations that disputes will be resolved by peaceful means.

190. Moreover, nearly five decades of cold war — sustained by a nuclear balance of terror that could have annihilated us all instantly — have passed. Some observers have lamented that fact, claiming that bipolarity was stable, predictable and helped keep the peace. But that was hardly true in the developing world: there the cold war was a period of frequent armed conflict fuelled by both sides in the bipolar world. Once the cold war ended, that source of external political and material support ceased to exist.

191. Freeing the United Nations from the shackles of the cold war also enabled it to play a more significant role. The 1990s saw an upsurge both in our peacekeeping and in our peacemaking activities: three times more peace agreements were negotiated and signed during that decade than in the previous three combined.

192. The frequency of inter-state warfare has been declining for some time. Economic globalization has largely eliminated the benefits of territorial acquisition, while the destructiveness of modern warfare has increased its costs. The near-doubling in the number of democracies since 1990 has been equally important, because established democratic states, for a variety of reasons, rarely fight each other militarily.

193. Wars since the 1990s have been mainly internal. They have been brutal, claiming more than 5 million lives. They have violated, not so much borders, as people. Humanitarian conventions have been routinely flouted, civilians and aid workers have become strategic targets, and children have been forced to become killers. Often driven by political ambition or greed, these wars have preyed on ethnic and religious differences, they are often sustained by external economic interests, and they are fed by a hyperactive and in large part illicit global arms market.

194. In the wake of these conflicts, a new

189. El mundo se halla ahora en el quincuagésimo quinto año sin guerra entre las grandes Potencias, el período más prolongado de ese tipo en la historia de los Estados modernos. En la región de Europa que abarca ahora la Unión Europea - donde se inició la mayor parte de las guerras modernas- ha surgido una comunidad de seguridad, una asociación de Estados caracterizada por expectativas fiables de que las controversias se resolverán por medios pacíficos.

190. Además, hemos sobrevivido a casi cinco decenios de una guerra fría sostenida por un equilibrio nuclear del terror que nos podría haber aniquilado a todos instantáneamente. Algunos observadores han lamentado este cambio aduciendo que la bipolaridad era estable, previsible y ayudaba a mantener la paz. Sin embargo, esa apreciación es difícil de aplicar al mundo en desarrollo, donde la guerra fría fue un período de frecuentes conflictos armados alimentados por las dos partes de ese mundo bipolar. Una vez concluida la guerra fría dejó de existir esa fuente externa de apoyo político y material.

191. Al quedar libre de los grilletes de la guerra fría, las Naciones Unidas han podido, además, desempeñar una función más significativa. En el decenio de 1990 aumentaron tanto nuestras actividades de mantenimiento como de establecimiento de la paz: el número de acuerdos de paz negociados y firmados en ese decenio fue tres veces mayor que en los tres decenios anteriores.

192. La frecuencia de las guerras entre los Estados ha venido declinando. La mundialización de la economía ha eliminado en gran medida los beneficios de la adquisición territorial, en tanto que ha aumentado el costo de la destructividad de la guerra moderna. La casi duplicación del número de democracias desde 1990 ha sido igualmente importante, por cuanto los Estados democráticos establecidos, por diversas razones, rara vez luchan entre sí en el terreno militar.

193. A partir del decenio de 1990, las guerras han sido principalmente internas. También han sido brutales, pues han cobrado más de 5 millones de vidas. Han violado, más que las fronteras, a los seres humanos. Los convenios humanitarios han sido quebrantados sin más ni más, los civiles y las personas que brindan ayuda se han convertido en objetivos estratégicos, y se ha obligado a los niños a que se conviertan en asesinos. Impulsadas con frecuencia por la ambición política o la codicia, esas guerras han explotado las diferencias étnicas y religiosas, y a menudo han sido sostenidas por intereses económicos externos

understanding of the concept of security is evolving. Once synonymous with the defence of territory from external attack, the requirements of security today have come to embrace the protection of communities and individuals from internal violence.

195. The need for a more human-centred approach to security is reinforced by the continuing dangers that weapons of mass destruction, most notably nuclear weapons, pose to humanity: their very name reveals their scope and their intended objective, if they were ever used.

196. As we look ahead, we can see real risks that resource depletion, especially freshwater scarcities, as well as severe forms of environmental degradation, may increase social and political tensions in unpredictable but potentially dangerous ways.

197. In short, these new security challenges require us to think creatively, and to adapt our traditional approaches to better meet the needs of our new era. But one time-honoured precept holds more firmly today than ever: it all begins with prevention.

A. Preventing deadly conflicts

198. There is near-universal agreement that prevention is preferable to cure, and that strategies of prevention must address the root causes of conflicts, not simply their violent symptoms. Consensus is not always matched by practical actions, however. Political leaders find it hard to sell prevention policies abroad to their public at home, because the costs are palpable and immediate, while the benefits — an undesirable or tragic future event that does not occur — are more difficult for the leaders to convey and the public to grasp. Thus prevention is, first and foremost, a challenge of political leadership.

199. If we are to be successful at preventing deadly conflicts, we must have a clear understanding of their causes. Not all wars are alike; therefore no single strategy will be universally effective. What is different about the wars that people have suffered since the beginning of the 1990s?

200. Several major conflicts in the past decade were wars of post-communist succession, in which callous leaders exploited the most primitive forms of ethnic nationalism and religious differences to retain or acquire power. Some of those conflicts have already receded into the history books — along with those leaders — and it is to be hoped that the remainder soon will. The majority of wars today are wars among the poor. Why is this the case?

201. Poor countries have fewer economic and political resources with which to manage conflicts. They lack the capacity to make extensive financial transfers to minority groups or regions, for example, and they may fear that their state apparatus is too fragile to countenance devolution. Both are routine instruments in richer countries.

202. What this means is that every single measure I described in the previous section — every step taken towards reducing poverty and achieving broad-based economic growth — is a step towards conflict prevention. All who are engaged in conflict prevention and development, therefore — the United Nations, the Bretton Woods institutions, governments

y por un mercado mundial de armas hiperactivo y en gran medida ilícito.

194. Tras el fin de esos conflictos ha ido surgiendo una nueva comprensión del concepto de seguridad. En una época era sinónimo de la defensa del territorio contra los ataques externos, pero las exigencias de la seguridad han hecho que hoy en día abarque también la protección de las comunidades y los individuos de diversos actos internos de violencia.

195. La necesidad de aplicar criterios de seguridad más centrados en el ser humano es aún mayor debido al peligro permanente que plantean para la humanidad las armas de destrucción en masa, muy en especial las armas nucleares: su nombre mismo revela su alcance y sus objetivos, si alguna vez llegaron a utilizarse.

196. Para el futuro se vislumbra un claro riesgo de que el agotamiento de los recursos, especialmente la escasez de agua potable, así como varias formas graves de degradación ambiental, aumenten la tirantez social y política de una forma imprevisible y potencialmente peligrosa.

197. En suma, estos nuevos retos en la esfera de la seguridad nos exigen reflexionar con un espíritu innovador y adaptar nuestros criterios tradicionales a fin de satisfacer mejor las necesidades de nuestra nueva era. Pero hoy es más válido que nunca un precepto consagrado por la historia: antes que nada, prevenir.

A. Prevención de los conflictos sangrientos

198. Hay un acuerdo casi universal en que más vale prevenir que curar, y que las estrategias de prevención deben centrarse en las causas básicas de los conflictos y no sólo en sus síntomas violentos. Con todo, no siempre el consenso va acompañado de medidas prácticas. A los dirigentes políticos les resulta difícil convencer a la opinión pública de sus países de las bondades de las políticas de prevención en el extranjero porque sus costos son palpables e inmediatos, en tanto que los beneficios -evitar determinados acontecimientos futuros dolorosos o trágicos- no tienen un efecto tan directo en el público. Por consiguiente, la prevención es, primero y antes que nada, un problema de dirección política.

199. Para prevenir los conflictos sangrientos, debemos comprender claramente sus causas. No todas las guerras son iguales y, por ende, no hay ninguna estrategia que sea eficaz en todos los casos. ¿En qué se diferencian las guerras que han azotado a los pueblos desde comienzos del decenio de 1990?

200. Varios conflictos graves del último decenio fueron guerras de sucesión posteriores al comunismo, en que dirigentes inescrupulosos explotaron las formas más primitivas del nacionalismo étnico, así como diferencias religiosas, para conservar o adquirir el poder. Algunos de esos conflictos ya han pasado a la historia -junto con esos dirigentes- y cabe esperar que ocurra lo mismo con el resto. La mayoría de las guerras de la actualidad son guerras entre pobres. ¿A qué se debe este fenómeno?

201. Los países pobres tienen menos recursos económicos y políticos para hacer frente a los conflictos. Carecen de la capacidad necesaria para hacer grandes transferencias financieras a grupos o regiones minoritarios, por ejemplo, y pueden temer que el aparato estatal no resista la imposición de medidas de autonomía. Ambos procedimientos, sin embargo, son de uso habitual en los países más ricos.

and civil society organizations — must address these challenges in a more integrated fashion.

203. We can do more. In many poor countries at war, the condition of poverty is coupled with sharp ethnic or religious cleavages. Almost invariably, the rights of subordinate groups are insufficiently respected, the institutions of government are insufficiently inclusive and the allocation of society's resources favours the dominant faction over others.

204. The solution is clear, even if difficult to achieve in practice: to promote human rights, to protect minority rights and to institute political arrangements in which all groups are represented. Wounds that have festered for a long time will not heal overnight. Nor can confidence be built or dialogues develop while fresh wounds are being inflicted. There are no quick fixes, no short cuts. Every group needs to become convinced that the state belongs to all people.

205. Some armed conflicts today are driven by greed, not grievance. Whereas war is costly for society as a whole, it nevertheless may be profitable for some. In such cases, often the control over natural resources is at stake, drugs are often involved, the conflicts are abetted by opportunistic neighbours, and private sector actors are complicit — buying ill-gotten gains, helping to launder funds and feeding a steady flow of weapons into the conflict zone.

206. The best preventive strategy in this context is transparency: "naming and shaming". Civil society actors have an enormous role to play in this regard, but governments and the Security Council must exercise their responsibility. Greater social responsibility on the part of global companies, including banks, is also essential.

207. Finally, successful strategies for prevention require us to ensure that old conflicts do not start up again, and that the necessary support is provided for post-conflict peace-building. I regret to say that we do not fully enjoy that level of support in most of our missions.

208. While prevention is the core feature of our efforts to promote human security, we must recognize that even the best preventive and deterrence strategies can fail. Other measures, therefore, may be called for. One is to strengthen our commitment to protecting vulnerable people.

B. Protecting the vulnerable

209. Despite the existence of numerous international conventions intended to protect the vulnerable, the brutalization of civilians, particularly women and children, continues in armed conflicts. Women have become especially vulnerable to violence and sexual exploitation, while children are easy prey for forced labour and are often coerced into becoming fighters. Civilian populations and infrastructure have become covers for the operations of rebel movements, targets for reprisal and victims of the chaotic brutalities that too often follow breakdowns in state authority. In the most extreme cases, the innocent become the principal targets of ethnic cleansers and *genocidaires*.

210. International conventions have traditionally looked to states to protect civilians, but today this expectation is threatened in several ways.

202. Esto significa que cada una de las medidas que he descrito en la sección anterior, cada una de las medidas adoptadas para reducir la pobreza y lograr un crecimiento económico de base amplia, es un paso adelante en pos de la prevención de los conflictos. En consecuencia, todos los participantes en las actividades de prevención de conflictos y de desarrollo — las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil — deben enfrentar esos retos de una manera más integrada.

203. Pero podemos hacer más. En muchos países pobres en guerra la pobreza corre parejas con profundas diferencias étnicas o religiosas. Casi invariablemente los derechos de los grupos subordinados no se respetan lo suficiente, las instituciones de gobierno no incluyen debidamente a todos los grupos de la población y la distribución de los recursos favorece a las facciones dominantes.

204. La solución es clara, aunque sea difícil de poner en práctica: promover los derechos humanos, proteger los derechos de las minorías e instituir mecanismos políticos en que estén representados todos los grupos. Las heridas abiertas desde hace mucho tiempo no sanarán de la noche a la mañana. Tampoco se puede aumentar la atmósfera de confianza ni desarrollar el diálogo mientras se infligen nuevas heridas. No hay atajos ni soluciones rápidas: es necesario que cada grupo se convenza de que el Estado pertenece a todos.

205. Algunos conflictos armados de la actualidad son impulsados más por la codicia que por agravios. La guerra es costosa para toda la sociedad, pero sigue siendo rentable para algunos. En esos casos, suele estar en juego el control de los recursos naturales, con frecuencia hay drogas de por medio, los conflictos son auspiciados por vecinos oportunistas, y entre los cómplices pueden contarse elementos del sector privado que reciben utilidades mal habidas, ayudan en el blanqueo de dinero y propician un suministro constante de armas hacia las zonas de conflicto.

206. La mejor estrategia preventiva en ese contexto es la transparencia: dar a conocer los nombres de los culpables para que se avergüencen. A este respecto pueden desempeñar una función clave los actores de la sociedad civil, pero los gobiernos y el Consejo de Seguridad también deben ejercer su responsabilidad a ese respecto. A la vez, es indispensable que asuman una mayor responsabilidad social las empresas que desarrollan actividades en el ámbito mundial, incluidos los bancos.

207. Finalmente, toda buena estrategia de prevención exige que velemos por que no vuelvan a estallar viejos conflictos y por que se preste el apoyo necesario a la consolidación de la paz después de los conflictos. Es fuerza reconocer que en la mayoría de nuestras misiones no siempre recibimos ese nivel de apoyo.

208. Si bien la prevención es el elemento básico de nuestros intentos por promover la seguridad de los seres humanos, no podemos menos de reconocer que incluso las mejores estrategias preventivas y disuasivas pueden estar destinadas al fracaso. En consecuencia, tal vez se deba recurrir a otras medidas. Una de ellas sería reafirmar nuestra decidida protección de los sectores vulnerables.

B. Protección de los sectores vulnerables

209. Pese a la existencia de numerosos convenios internacionales que tienen por objeto proteger a los sectores

First, states are sometimes the principal perpetrators of violence against the very citizens that humanitarian law requires them to protect. Second, non-state combatants, particularly in collapsed states, are often either ignorant or contemptuous of humanitarian law. Third, international conventions do not adequately address the specific needs of vulnerable groups, such as internally displaced persons, or women and children in complex emergencies.

211. To strengthen protection, we must reassert the centrality of international humanitarian and human rights law. We must strive to end the culture of impunity — which is why the creation of the International Criminal Court is so important. We must also devise new strategies to meet changing needs.

212. New approaches in this area could include establishing a mechanism to monitor compliance by all parties with existing provisions of international humanitarian law. Stronger legal standards are needed to provide for the protection of humanitarian workers. Consideration should also be given to an international convention regulating the actions of private and corporate security firms, which we see involved in internal wars in growing numbers.

213. Greater use of information technology can also help to reduce the pain and burdens of complex emergencies for the people involved; one example is a programme called “Child Connect”, which helps reunite children and parents who have been separated in wars and natural disaster ([see box 7](#)).

214. Of one thing we may be certain: without protecting the vulnerable, our peace initiatives will be both fragile and illusory.

C. Addressing the dilemma of intervention

215. In my address to the General Assembly last September, I called on Member States to unite in the pursuit of more effective policies to stop organized mass murder and egregious violations of human rights. Although I emphasized that intervention embraced a wide continuum of responses, from diplomacy to armed action, it was the latter option that generated most controversy in the debate that followed.

216. Some critics were concerned that the concept of “humanitarian intervention” could become a cover for gratuitous interference in the internal affairs of sovereign states. Others felt that it might encourage secessionist movements deliberately to provoke governments into committing gross violations of human rights in order to trigger external interventions that would aid their cause. Still others noted that there is little consistency in the practice of intervention, owing to its inherent difficulties and costs as well as perceived national interests — except that weak states are far more likely to be subjected to it than strong ones.

217. I recognize both the force and the importance of these arguments. I also accept that the principles of sovereignty and non-interference offer vital protection to small and weak states. But to the critics I would pose this question: if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how *should* we respond to a Rwanda, to a Srebrenica — to gross and systematic violations of human rights that offend every precept of our common humanity?

vulnerables, continúa el tratamiento brutal de los civiles en los conflictos armados, en particular de las mujeres y los niños. Las mujeres han pasado a ser especialmente vulnerables a la violencia y la explotación sexual, en tanto que los niños son fácil presa del trabajo forzado y con frecuencia se les obliga a convertirse en combatientes. La población y la infraestructura civiles se utilizan para ocultar operaciones de movimientos rebeldes y se han convertido en blanco de represalias y en víctimas de la caótica brutalidad que suelen hacerse presentes tras los descalabros de la autoridad estatal. En los casos más extremos, los inocentes se convierten en los principales objetivos de la depuración étnica y del *genocidio*.

210. Como norma, en los convenios internacionales se ha encomendado a los Estados la protección de los civiles, pero hoy en día esta expectativa es objeto de diversas amenazas. En primer lugar, a veces los Estados son los principales perpetradores de actos de violencia contra los propios ciudadanos que el derecho humanitario les pide que protejan. En segundo lugar, los combatientes que no son Estados, en particular en los Estados que se han destruido, suelen pasar por alto o despreciar el derecho humanitario. En tercer lugar, los convenios internacionales no se ocupan debidamente de las necesidades concretas de los grupos vulnerables, como las personas internamente desplazadas, o las mujeres y los niños, en las situaciones complejas de emergencia.

211. Para reforzar la protección debemos reafirmar el carácter central del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos. Debemos tratar de poner fin a la cultura de la impunidad; por ello es tan importante la creación de una Corte Penal Internacional. Debemos formular, además, nuevas estrategias para hacer frente a unas necesidades en constante evolución.

212. Entre los nuevos criterios que podrían aplicarse en esta esfera podría figurar la creación de un mecanismo que vigilara el cumplimiento, por todas las partes, de las disposiciones vigentes del derecho internacional humanitario. Se necesitan normas jurídicas más rigurosas para proteger a los trabajadores de las organizaciones humanitarias. Debería considerarse, además, la posibilidad de adoptar un convenio internacional que regulase la conducta de las empresas de seguridad privadas y colectivas, que participan cada vez en mayor medida en las guerras internas.

213. Un mayor uso de la tecnología de la información también podría ayudar a reducir los sufrimientos y el peso que las situaciones complejas de emergencia imponen a las personas afectadas por ellas; ejemplo de ello es un programa de reunificación de niños con sus padres, separados debido a guerras y desastres naturales (véase el [recuadro 7](#)).

214. De una cosa podemos estar seguros: si no protegemos a los vulnerables, nuestras iniciativas de paz serán a la vez frágiles e ilusorias.

C. El dilema de la intervención

215. Al dirigirme a la Asamblea General el pasado mes de septiembre exhorté a los Estados Miembros a que trabajaran aunadamente en la búsqueda de políticas más eficaces para detener los asesinatos en masa organizados y las violaciones atroces de los derechos humanos. Aunque destacué que toda intervención abarcaba una amplia gama de medidas, desde la diplomacia hasta la acción armada, esta última opción fue la que generó más controversia en el debate que sobrevino a

218. We confront a real dilemma. Few would disagree that both the defence of humanity and the defence of sovereignty are principles that must be supported. Alas, that does not tell us which principle should prevail when they are in conflict.

219. Humanitarian intervention is a sensitive issue, fraught with political difficulty and not susceptible to easy answers. But surely no legal principle — not even sovereignty — can ever shield crimes against humanity. Where such crimes occur and peaceful attempts to halt them have been exhausted, the Security Council has a moral duty to act on behalf of the international community. The fact that we cannot protect people everywhere is no reason for doing nothing when we can. Armed intervention must always remain the option of last resort, but in the face of mass murder it is an option that cannot be relinquished.

D. Strengthening peace operations

220. With the end of the cold war confrontation and the paralysis it had induced in the Security Council, the decade of the 1990s became one of great activism for the United Nations. More peace operations were mounted in that decade than in the previous four combined, and we developed new approaches to post-conflict peace-building and placed new emphasis on conflict prevention.

221. While traditional peacekeeping had focused mainly on monitoring ceasefires, today's complex peace operations are very different. Their objective, in essence, is to assist the parties engaged in conflict to pursue their interests through political channels instead. To that end, the United Nations helps to create and strengthen political institutions and to broaden their base. We work alongside governments, non-governmental organizations and local citizens' groups to provide emergency relief, demobilize former fighters and reintegrate them into society, clear mines, organize and conduct elections, and promote sustainable development practices.

Box 7

Child Connect: using the Information Revolution to find lost children

In wars and natural disasters children often get separated from their parents and reuniting them can pose an immense challenge for aid agencies. The International Rescue Committee's "Child Connect" project was designed to solve this problem. The project uses a shared database open to all the agencies in the field seeking to reunite lost children with their parents. These agencies can submit data and photographs of unaccompanied children as well as search requests from parents. Search procedures that once took months can now be completed in minutes, saving both children and parents much heartache.

For Child Connect to realize its potential, all the tracing agencies in a region need to be able to submit and review the lost-and-found data on a regular basis. The easiest way to do this, of course, is via the Internet, but armed conflicts rarely occur in places with robust Internet or communications infrastructures. In Kosovo, the International Rescue Committee created a shared satellite/wireless Internet network in Pristina (www.ipko.org). Every United Nations agency, the Organization for Security and Cooperation in Europe, several national missions, and the majority of non-governmental organizations are connected to the Internet 24 hours per day via the network.

continuación.

216. Preocupaba a algunos críticos que el concepto de intervención humanitaria pudiera llegar a encubrir la injerencia gratuita en los asuntos internos de Estados soberanos. Otros temían que alentara a los movimientos de secesión a provocar deliberadamente a los gobiernos a fin de que éstos cometieran violaciones graves de los derechos humanos y de esa forma desataran intervenciones externas que ayudaran a la causa de dichos movimientos. Otros señalaron que la práctica de la intervención rara vez era coherente, debido a sus dificultades intrínsecas, a su costo y a lo que se entendía como intereses nacionales, salvo que los Estados débiles tenían muchas más probabilidades de ser objeto de una intervención que los Estados fuertes.

Recuadro 7

Programa de reunificación de niños con sus padres: uso de la Revolución de la Información para hallar niños perdidos

En las guerras y los desastres naturales los niños suelen quedar separados de sus padres. Su reunificación puede constituir un problema enorme para los organismos de ayuda. El proyecto de reunificación de niños con sus padres, organizado por el Comité Internacional de Rescate, se formuló precisamente para resolver ese problema. A esos efectos se utiliza una base de datos común a la que pueden recurrir todos los organismos que tratan de reunir en el terreno a los niños perdidos con sus padres. Los organismos pueden presentar datos y fotografías de niños no acompañados, así como solicitudes de búsqueda formuladas por los padres. Muchas búsquedas que antes tardaban meses pueden hacerse ahora en pocos minutos, ahorrando sufrimientos tanto a los niños como a sus padres.

Para que el programa de reunificación de niños con sus padres sea una realidad, todos los organismos de búsqueda de una región deben estar en condiciones de presentar y examinar los datos de niños perdidos de forma sistemática. La manera más fácil de lograrlo es, desde luego, por medio de la Internet, pero los conflictos armados rara vez ocurren en lugares con infraestructuras sólidas de comunicaciones o de acceso a la Internet.

En Kosovo, el Comité Internacional de Rescate creó, en Pristina, una red común, inalámbrica y por satélite, de la Internet (www.ipko.org). Todos los organismos de las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, varias misiones nacionales y la mayoría de las organizaciones no gubernamentales están conectadas con la Internet 24 horas al día por medio de dicha red.

Como el costo marginal de esta tecnología es tan bajo, el proyecto puede permitir además que la universidad, los hospitales, las bibliotecas, las escuelas, los medios de información y las organizaciones no gubernamentales locales tengan acceso gratuito a la Internet. De esta forma, las organizaciones internacionales no sólo están estableciendo conexiones sólidas de comunicaciones y economizando dinero, sino que además contribuyen a apoyar a la sociedad civil de Kosovo y a construir una infraestructura a largo plazo de servicios de la Internet para Kosovo. El proyecto se ha entregado recientemente a una organización no gubernamental local independiente que ya es completamente autónoma.

El proyecto puede servir de modelo para futuras situaciones de emergencia humanitaria. Al construir una infraestructura común de servicios de la Internet, las

Because the marginal cost of this technology is so low, the project is also able to provide free Internet access to the university, hospital, libraries, schools, local media and local non-governmental organizations. So not only are international organizations getting robust communications links and saving money, they are helping to support Kosovar civil society and build a long-term Internet infrastructure for Kosovo. The project has now been turned over to an independent local non-governmental organization that is already completely self-sustaining.

This project can serve as a model for future humanitarian emergencies. By building a shared Internet infrastructure, international organizations will benefit from more reliable communications at a much lower cost and they will be able to take advantage of shared access to databases and other Internet-based applications to improve their effectiveness.

When the crisis ends, the infrastructure can be left in place and local people trained to maintain it.

222. International assistance to rebuild the economy is an essential complement to this work. People will quickly become disillusioned with fledgling institutions, and even the peace process itself, if they see no prospect for any material improvement in their condition. Post-conflict peace-building has helped to prevent the breakdown of numerous peace agreements, and to build the foundations for sustainable peace.

223. We can claim significant successes among our peace operations in the last decade or so, beginning with Namibia in the late 1980s, and including Mozambique, El Salvador, the Central African Republic, Eastern Slavonia, the former Yugoslav Republic of Macedonia and, at least partially, Cambodia. We also encountered tragic failures, none more so than Rwanda and the fall of Srebrenica and the other safe areas in Bosnia. The many reasons for those failures, including those attributable to the United Nations Secretariat, are discussed frankly and in considerable detail in two reports I issued late last year.

224. The structural weaknesses of United Nations peace operations, however, only Member States can fix. Our system for launching operations has sometimes been compared to a volunteer fire department, but that description is too generous. Every time there is a fire, we must first find fire engines and the funds to run them before we can start dousing any flames. The present system relies almost entirely on last minute, ad hoc arrangements that guarantee delay, with respect to the provision of civilian personnel even more so than military.

225. Although we have understandings for military standby arrangements with Member States, the availability of the designated forces is unpredictable and very few are in a state of high readiness. Resource constraints preclude us even from being able to deploy a mission headquarters rapidly.

226. On the civilian side, we have been starkly reminded in Kosovo and East Timor how difficult it is to recruit qualified personnel for missions. Where do we find police officers quickly, or judges, or people to run correctional institutions — to focus only on law enforcement needs? A more systematic approach is necessary here as well.

organizaciones internacionales contarán con comunicaciones más seguras a muy bajo costo y podrán aprovechar el acceso común a las bases de datos y otras aplicaciones basadas en la Internet para aumentar la eficacia de su labor.

Cuando termine la crisis la infraestructura podrá permanecer en Kosovo y podrá capacitarse a la población local para que la mantenga.

217. Reconozco tanto la validez como la importancia de esos argumentos. Acepto también que los principios de soberanía y no injerencia ofrecen una protección fundamental a los Estados pequeños y débiles. Pero pregunto a los críticos: "Si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo *deberíamos* responder a situaciones como las de Rwanda y Srebrenica, y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?"

218. Nos enfrentamos a un auténtico dilema. Pocos estarán en desacuerdo en que tanto la defensa de la humanidad como la defensa de la soberanía son principios que merecen apoyo. Desgraciadamente, eso no nos aclara cuál de esos principios debe prevalecer cuando se hallan en conflicto.

219. La intervención humanitaria es una cuestión delicada, plagada de dificultades políticas y sin soluciones fáciles. Pero sin duda no hay ningún principio jurídico -ni siquiera la soberanía- que pueda invocarse para proteger a los autores de crímenes de lesa humanidad. En los lugares en que se cometen esos crímenes y se han agotado los intentos por ponerles fin por medios pacíficos, el Consejo de Seguridad tiene el deber moral de actuar en nombre de la comunidad internacional. El hecho de que no podamos proteger a los seres humanos en todas partes no justifica que no hagamos nada cuando podemos hacerlo. La intervención armada debe seguir siendo siempre el último recurso, pero ante los asesinatos en masa es una opción que no se puede desechar.

D. Fortalecimiento de las operaciones de paz

220. Al concluir el enfrentamiento de la guerra fría y la parálisis que había inducido en el Consejo de Seguridad, el decenio de 1990 se caracterizó por el gran activismo de las Naciones Unidas. En ese decenio se organizaron más operaciones de paz que en los cuatro decenios anteriores en total, formulamos nuevos criterios para consolidar la paz después de los conflictos y renovamos nuestro interés en la prevención de conflictos.

221. Si bien las operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz se habían centrado principalmente en la vigilancia de los ceses del fuego, las complejas operaciones de paz de la actualidad son muy diferentes. Su objetivo, en esencia, consiste en ayudar a las partes en un conflicto a defender sus intereses por la vía política y no mediante ese conflicto. Con ese objeto, las Naciones Unidas ayudan a crear y reforzar las instituciones políticas y a ampliar su base. Trabajamos codo a codo con gobiernos, organizaciones no gubernamentales y grupos locales de ciudadanos para prestar socorro de emergencia, desmovilizar a los excombatientes y reintegrarlos en la sociedad, despejar minas, organizar y celebrar elecciones y fomentar prácticas sostenibles de desarrollo.

222. La asistencia internacional para reconstruir la

227. To bring greater clarity to where we stand and how we can hope to progress with regard to United Nations peace operations, I have established a high-level panel, which will review all aspects of peace operations, from the doctrinal to the logistical. It will suggest ways forward that are acceptable politically and make sense operationally.

228. I expect that the panel's report will be completed in time to enable the Millennium Assembly to consider its recommendations.

E. Targeting sanctions

229. During the 1990s, the United Nations established more sanctions regimes than ever before. Sanctions, an integral element of the collective security provisions of the Charter, offer the Security Council an important instrument to enforce its decisions, situated on a continuum between mere verbal condemnation and recourse to armed force. They include arms embargoes, the imposition of trade and financial restrictions, interruptions of relations by air and sea, and diplomatic isolation.

230. Sanctions have had an uneven track record in inducing compliance with Security Council resolutions. In some cases, little if any effort has gone into monitoring and enforcing them. In many cases, neighbouring countries that bear much of the loss from ensuring compliance have not been helped by the rest of the international community and, as a result, have allowed sanctions to become porous.

231. When robust and comprehensive economic sanctions are directed against authoritarian regimes, a different problem is encountered. Then it is usually the people who suffer, not the political elites whose behaviour triggered the sanctions in the first place. Indeed, those in power, perversely, often benefit from such sanctions by their ability to control and profit from black market activity, and by exploiting them as a pretext for eliminating domestic sources of political opposition.

232. Because economic sanctions have proved to be such a blunt and even counter-productive instrument, a number of governments, and numerous civil society organizations and think tanks around the world, have explored ways to make them smarter by better targeting them. Switzerland has led an effort to design instruments of targeted financial sanctions, including drafting model national legislation required to implement them, and Germany is supporting work on how to make arms embargoes and other forms of targeted boycotts more effective. The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and Canada have also contributed to the debate on how to target sanctions more effectively.

233. These efforts are now sufficiently well advanced to merit serious consideration by Member States. I invite the Security Council, in particular, to bear them in mind when designing and applying sanctions regimes.

F. Pursuing arms reductions

234. The post-cold-war era has seen both gains and setbacks in the realm of disarmament. On the positive side, the Ottawa Convention banning

economía es un complemento indispensable de esa labor. Todo grupo humano se desilusionará rápidamente de las nuevas instituciones, e incluso del proceso mismo de paz, si no ven ninguna perspectiva de mejoramiento material de su condición. La consolidación de la paz después de los conflictos ha contribuido a prevenir el posible descalabro de numerosos acuerdos de paz y a sentar las bases de una paz sostenible.

223. Podemos enorgullecernos de algunos éxitos notables de nuestras operaciones de paz del último decenio, comenzando con Namibia, a fines del decenio de 1980, e incluyendo a Mozambique, El Salvador, la República Centroafricana, Eslavonia Oriental, la ex República Yugoslava de Macedonia y, al menos parcialmente, Camboya. También hemos tenido fracasos trágicos, ninguno de ellos peor que Rwanda y la caída de Srebrenica y las otras zonas seguras de Bosnia. Las muchas razones de esos fracasos, incluidas las imputables a la Secretaría de las Naciones Unidas, se han analizado con franqueza y en considerable detalle en dos informes que presenté el año pasado.

224. Pero las debilidades estructurales de las operaciones de paz de las Naciones Unidas sólo pueden ser remediadas por los Estados Miembros. A veces nuestro sistema para poner en marcha las operaciones se ha comparado con un departamento de incendios compuesto de voluntarios, pero aun esa descripción es demasiado generosa. Cada vez que hay un incendio debemos conseguir primero los carros de bomberos y los fondos para utilizarlos antes de que siquiera podamos comenzar a apagar las llamas. El sistema actual depende casi enteramente de acuerdos especiales de último minuto que se traducen automáticamente en demoras respecto del envío de personal civil, incluso más que respecto del personal militar.

225. Aunque tenemos entendimientos con diversos Estados miembros respecto de fuerzas militares de reserva, la disponibilidad de las fuerzas designadas es imprevisible y muy pocas pueden desplegarse rápidamente. Lo limitado de los recursos nos impide, incluso, organizar rápidamente cuarteles generales para las misiones.

226. En cuanto a los componentes civiles, Kosovo y Timor Oriental nos han recordado claramente lo difícil que es contratar personal calificado para las misiones. ¿Dónde podemos obtener rápidamente funcionarios de policía, o jueces, o personal que administre instituciones correccionales, por no hablar más que de las necesidades en la esfera del mantenimiento del orden? También en este caso hace falta que se apliquen criterios más sistemáticos.

227. Para evaluar mejor la situación en que nos hallamos y la forma en que esperamos progresar con respecto a las operaciones de paz de las Naciones Unidas, he establecido un grupo de alto nivel que examinará todos los aspectos de las operaciones de paz, desde los doctrinarios hasta los logísticos. El grupo propondrá soluciones aceptables en el plano político y prácticas en el plano operacional.

228. Espero que el informe del grupo se termine de preparar con tiempo suficiente para que la Asamblea del Milenio examine sus recomendaciones.

E. Selectividad de las sanciones

229. En el decenio de 1990 las Naciones Unidas establecieron más regímenes de sanciones que nunca antes. Las sanciones forman parte integral de las disposiciones de seguridad colectiva de la Carta y brindan al Consejo de Seguridad un instrumento importante para hacer cumplir sus decisiones,

landmines and the Chemical Weapons Convention have both entered into force. The Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty has been concluded, nuclear safeguards have been strengthened and nuclear-weapon-free zones now embrace all of the southern hemisphere. Nuclear weapons numbers have almost halved since 1982, and world military expenditures declined by some 30 per cent between 1990 and 1998.

235. The rest of the picture is much less encouraging. Little meaningful progress has been achieved in limiting the proliferation of small arms. The nuclear non-proliferation regime has suffered major blows as a result of clandestine nuclear weapon programmes, the nuclear tests in South Asia and the unwillingness of key states to ratify the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty.

236. Advances in biotechnology are increasing the potential threat posed by biological weapons, while negotiations on a verification regime for the Biological Weapons Convention are being unnecessarily prolonged. For three years in a row now, the Conference on Disarmament in Geneva has not engaged in any negotiations because its members have been unable to agree on disarmament priorities.

237. I cannot here review the entire arms control spectrum. Instead, I focus on two categories of weapon that are of special concern: small arms and light weapons, because they currently kill most people in most wars; and nuclear weapons, because of their continuing terrifying potential for mass destruction.

Small arms

238. The death toll from small arms dwarfs that of all other weapons systems — and in most years greatly exceeds the toll of the atomic bombs that devastated Hiroshima and Nagasaki. In terms of the carnage they cause, small arms, indeed, could well be described as “weapons of mass destruction”. Yet there is still no global non-proliferation regime to limit their spread, as there is for chemical, biological and nuclear weapons.

239. Small arms proliferation is not merely a security issue; it is also an issue of human rights and of development. The proliferation of small arms sustains and exacerbates armed conflicts. It endangers peacekeepers and humanitarian workers. It undermines respect for international humanitarian law. It threatens legitimate but weak governments and it benefits terrorists as well as the perpetrators of organized crime.

240. Much of the cold war's small arms surplus finished up in the world's most dangerous conflict zones and, as the number of weapons in circulation increased, their price declined, making access to them ever easier even in the poorest countries. In parts of Africa in the mid-1990s, for example, deadly assault rifles could be bought for the price of a chicken or a bag of maize. Reducing the toll caused by these weapons will be difficult, not least because of the extraordinary number in circulation, which some estimates put as high as 500 million.

241. An estimated 50 to 60 per cent of the world's trade in small arms is legal — but legally exported weapons often find their way into the illicit market. The task of effective proliferation control is

situadas entre la simple condena verbal y el recurso de la fuerza armada. Incluyen los embargos de armas, la imposición de restricciones comerciales y financieras, la interrupción de las relaciones por aire y por mar y el aislamiento diplomático.

230. El historial de las sanciones ha sido dispar en cuanto a lograr que se cumplan las resoluciones del Consejo de Seguridad. En algunos casos se ha hecho poco o nada por vigilar o imponer el cumplimiento de las sanciones. En muchos casos los países vecinos, que soportan gran parte de las pérdidas que entraña velar por dicho cumplimiento, no han contado con la ayuda del resto de la comunidad internacional, por lo que han permitido que se eludan las sanciones.

231. Cuando se imponen sanciones económicas energéticas y generales a regímenes autoritarios se tropieza con otro problema. En esos casos suele ocurrir que sufra la población, y no las elites políticas cuya conducta motivó las sanciones inicialmente. De hecho, los que están en el poder suelen beneficiarse, perversamente, de esas sanciones porque pueden controlar el mercado negro y beneficiarse de él, así como utilizar las sanciones como pretexto para eliminar las fuentes internas de oposición política.

232. Las sanciones económicas han resultado ser un instrumento ciego e incluso contraproducente, por lo que algunos gobiernos, numerosas organizaciones de la sociedad civil y grupos académicos de todo el mundo han estudiado la forma de darles más eficacia circunscribiendo mejor sus objetivos. Suiza ha encabezado los esfuerzos por diseñar instrumentos de sanciones financieras de mayor especificidad, incluida la preparación de las leyes nacionales tipo necesarias para aplicarlas; por su parte, Alemania apoya la labor encaminada a dar más eficacia a los embargos de armas y otras formas específicas de boicoteo. El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Canadá han contribuido también al debate acerca de la manera de aumentar la selectividad de las sanciones.

233. La labor a este respecto ha avanzado al punto de que merecería ser examinada detenidamente por los Estados Miembros. Invito al Consejo de Seguridad, en particular, a que tenga presente esa labor al elaborar y aplicar los futuros regímenes de sanciones.

F. Reducción de los armamentos

234. La era posterior a la guerra fría ha presenciado tanto adelantos como retrocesos en materia de desarme. La parte positiva es que han entrado en vigor la Convención de Ottawa que prohíbe las minas terrestres y la Convención sobre las armas químicas. Se ha concertado el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, se han reforzado las salvaguardias nucleares, y las zonas libres de armas nucleares abarcan ahora casi todo el hemisferio sur. Se ha reducido casi a la mitad el número de armas nucleares desde 1982, y entre 1990 y 1998 el gasto militar mundial se redujo en el 30%, aproximadamente.

235. El resto del panorama es menos alentador. Se han hecho escasos progresos significativos en cuanto a limitar la proliferación de armas pequeñas. El régimen de no proliferación de las armas nucleares ha sufrido reveses importantes como resultado de programas clandestinos de armas nucleares, los ensayos nucleares del Asia meridional y la falta de disposición de Estados clave a ratificar el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares.

236. Los adelantos de la biotecnología están aumentando la amenaza que podrían plantear las armas biológicas, en tanto

made far harder than it needs to be because of irresponsible behaviour on the part of some states and lack of capacity by others, together with the shroud of secrecy that veils much of the arms trade. Member States must act to increase transparency in arms transfers if we are to make any progress. I would also urge that they support regional disarmament measures, like the moratorium on the importing, exporting or manufacturing of light weapons in West Africa.

242. Even if all arms transfers could be eliminated, however, the problem posed by the many millions of illicitly held small arms already in circulation in the world's war zones would remain.

243. Because most conflict-prone poor countries lack the capacity to detect and seize illicit weapons, a more promising path may be the use of market incentives. Outright buy-back programmes may simply stimulate arms imports from neighbouring countries, but non-monetary reimbursement schemes have worked in Albania, El Salvador, Mozambique and Panama. In return for weapons, individuals may receive tools, such as sewing machines, bicycles, hoes and construction materials, and entire communities have been provided with new schools, health-care services and road repairs.

244. Not only governments but also the private sector can and should help fund such programmes. This would be a particularly appropriate contribution by major international corporations that have a presence in conflict-prone regions.

245. Controlling the proliferation of illicit weapons is a necessary first step towards the non-proliferation of small arms. These weapons must be brought under the control of states, and states must be held accountable for their transfer. The United Nations is convening a conference on the illicit trade in small arms and light weapons in 2001, in which I hope civil society organizations will be invited to participate fully.

246. I urge Member States to take advantage of this conference to start taking serious actions that will curtail the illicit traffic in small arms.

247. The many recent expressions of concern about small arms proliferation are a welcome sign that the importance of the issue is being recognized, but words alone do nothing to prevent the ongoing slaughter of innocent people. Dialogue is critical, but we must match the rhetoric of concern with the substance of practical action.

Nuclear weapons

248. Let me now turn to nuclear weapons. When the bipolar balance of nuclear terror passed into history, the concern with nuclear weapons also seemed to drift from public consciousness. But some 35,000 nuclear weapons remain in the arsenals of the nuclear powers, with thousands still deployed on hair-trigger alert. Whatever rationale these weapons may once have had has long since dwindled. Political, moral and legal constraints on actually using them further undermine their strategic utility without, however, reducing the risks of inadvertent war or proliferation.

249. The objective of nuclear non-proliferation is not helped by the fact that the nuclear weapon states

que se están prolongando innecesariamente las negociaciones relativas a un régimen de verificación de la Convención sobre las armas biológicas. Por tres años ya la Conferencia de Desarme de Ginebra no ha celebrado negociación alguna porque sus miembros no han podido llegar a acuerdo respecto de las prioridades del desarme.

237. No puedo pasar revista aquí a todo el espectro del control de los armamentos. En lugar de ello me concentraré en dos categorías de armas que revisten importancia especial: las armas pequeñas y las armas ligeras, porque actualmente matan a la mayoría de las víctimas de las guerras, y las armas nucleares, porque mantienen su aterradora potencialidad de destrucción en masa.

Las armas pequeñas

238. Las muertes provocadas por las armas pequeñas son muy superiores a las provocadas por todos los demás sistemas de armamentos; casi todos los años superan con mucho la destrucción provocada por las armas atómicas que devastaron Hiroshima y Nagasaki. En términos de la matanza que provocan bien podrían describirse las armas pequeñas como "armas de destrucción en masa". Sin embargo, no existe aún un régimen mundial de no proliferación para limitar su propagación, como en el caso de las armas químicas, biológicas y nucleares.

239. La proliferación de las armas pequeñas no constituye tan sólo un problema de seguridad; es, además, un problema de derechos humanos y del desarrollo. La proliferación de las armas pequeñas mantiene y exacerba los conflictos armados. Pone en peligro a los trabajadores de mantenimiento de la paz y los trabajadores humanitarios. Menoscaba el respeto por el derecho internacional humanitario. Amenaza a los gobiernos legítimos pero débiles y beneficia tanto a los terroristas como a los delinquentes organizados.

240. Gran parte de los excedentes de armas pequeñas de la guerra fría fueron a dar a las zonas de conflicto más peligrosas del mundo, y, a medida que aumentaba el número de armas en circulación, su precio se fue reduciendo, lo que hizo mucho más fácil el acceso a ellas incluso en los países más pobres. A mediados del decenio de 1990, por ejemplo, había partes de África donde los mortíferos fusiles de asalto podían comprarse por el precio de una gallina o de una bolsa de maíz. Reducir los daños provocados por esas armas será difícil, entre otras cosas, por el número extraordinario de ellas que hay en circulación, que según algunas estimaciones asciende a 500 millones.

241. Se estima que entre el 50% y el 60% del comercio mundial de armas pequeñas es lícito, pero las armas exportadas lícitamente suelen ir a dar al mercado ilícito. El control efectivo de la proliferación se hace más difícil de lo necesario debido a la conducta irresponsable de algunos Estados y la falta de capacidad de otros, todo ello sumado a la cortina de secreto que oculta gran parte del comercio de armamentos. Para avanzar a este respecto, los Estados Miembros deben tomar medidas para aumentar la transparencia de las transferencias de armas. Insto a los Estados Miembros, además, a que apoyen las medidas de desarme regional, como la moratoria de la importación, exportación o manufactura de armas ligeras en el África occidental.

242. No obstante, aunque se eliminaran todas las transferencias de armas, subsistiría el problema que plantean los muchos millones de armas pequeñas ilícitas que ya se hallan en circulación en las zonas de guerra del mundo.

continue to insist that those weapons in their hands enhance security, while in the hands of others they are a threat to world peace.

250. If we were making steady progress towards disarmament, this situation would be less alarming. Unfortunately the reverse is true. Not only are the Strategic Arms Reduction Talks stalled, but there are no negotiations at all covering the many thousands of so-called tactical nuclear weapons in existence, or the weapons of any nuclear power other than those of the Russian Federation and the United States of America.

251. Moreover, unless plans to deploy missile defences are devised with the agreement of all concerned parties, the progress achieved thus far in reducing the number of nuclear weapons may be jeopardized. Confidence-building is required to reassure states that their nuclear deterrent capabilities will not be negated.

252. Above all else, we need a reaffirmation of political commitment at the highest levels to reducing the dangers that arise both from existing nuclear weapons and from further proliferation.

253. To help focus attention on the risks we confront and on the opportunities we have to reduce them, I propose that consideration be given to convening a major international conference that would help to identify ways of eliminating nuclear dangers.

* The full text may be seen in:

<http://www.un.org/millennium/sg/report/full.htm>

243. Por cuanto la mayoría de los países pobres afectados por los conflictos carecen de la capacidad necesaria para detectar y decomisar las armas ilícitas, parece mucho más útil recurrir a los incentivos del mercado. Los programas de recompra directa pueden simplemente estimular la importación de los países vecinos, pero los planes de reembolso no monetario ya han dado buenos resultados en Albania, El Salvador, Mozambique y Panamá. A cambio de las armas, los individuos pueden recibir máquinas de coser, bicicletas, azadones y materiales de construcción. Las comunidades, a su vez, pueden obtener nuevas escuelas, servicios de atención de salud y obras de reparación de caminos.

244. No solamente los gobiernos pueden y deben ayudar a financiar ese tipo de programas, también el sector privado puede y debe hacerlo. Esto sería particularmente apropiado en el caso de las grandes empresas internacionales que desarrollan actividades en las regiones afectadas por los conflictos.

245. El control de la proliferación de las armas ilícitas es la primera medida necesaria para lograr la no proliferación de las armas pequeñas. Esas armas deben ser controladas por los Estados, los que deben responder de su transferencia. Las Naciones Unidas han convocado una conferencia sobre el comercio ilícito de armas pequeñas y armas ligeras que se celebrará en 2001, a la que espero que se invite a participar plenamente a las organizaciones de la sociedad civil.

246. Insto a los Estados Miembros a que aprovechen esa conferencia para comenzar a adoptar medidas serias que limiten el tráfico ilícito de las armas pequeñas.

247. Las muchas expresiones recientes de preocupación por la proliferación de las armas pequeñas constituyen una buena señal de que se reconoce la importancia de la cuestión, pero las palabras no bastan para impedir que siga la matanza de personas inocentes. El diálogo es fundamental, pero la retórica de la preocupación debe ir acompañada de medidas prácticas.

Armas nucleares

248. Me referiré ahora a las armas nucleares. Cuando el equilibrio bipolar del terror nuclear pasó a la historia, la preocupación por las armas nucleares también pareció desaparecer de la conciencia pública. Pero en los arsenales de las Potencias nucleares sigue habiendo unas 35.000 armas nucleares, miles de ellas aún en estado de alerta y listas para ser lanzadas. Cualquiera haya sido la razón de ser de esas armas, hace largos años que ha dejado de existir. Las limitaciones políticas, morales y jurídicas de su uso efectivo reducen todavía más su utilidad estratégica sin que se reduzca, sin embargo, el riesgo de una guerra o de proliferación por inadvertencia.

249. No contribuye a lograr el objetivo de la no proliferación nuclear el que los Estados poseedores de armas nucleares sigan insistiendo en que las armas en su poder aumentan la seguridad, en tanto que las que están en manos de otros son una amenaza a la paz mundial.

250. Si estuviéramos haciendo progresos constantes hacia el desarme la situación sería menos alarmante. Desgraciadamente ocurre lo contrario. No sólo se han estancado las conversaciones para reducir las armas estratégicas, sino que no hay negociación alguna que abarque los muchos miles de armas nucleares en existencia llamadas tácticas ni las armas de las Potencias nucleares que no sean la Federación de Rusia y los Estados Unidos de América.

251. Además, a menos que se preparen planes para desplegar defensas contra misiles con el acuerdo de todas las partes interesadas, peligrarán los progresos logrados hasta ahora para reducir el número de armas nucleares. La creación de una atmósfera de confianza es necesaria para dar seguridad a los Estados de que no se les denegará la capacidad de disuasión de sus armas nucleares.

252. Antes que nada, necesitamos una reafirmación de una firme determinación política, en los niveles más elevados, de reducir los peligros derivados tanto de las armas nucleares existentes como de su posible proliferación.

253. Para contribuir a centrar la atención en los riesgos que enfrentamos y en las oportunidades que tenemos de reducirlos, propongo que se considere la posibilidad de convocar una conferencia internacional importante para buscar formas de eliminar el peligro nuclear.

En texto completo puede consultarse en:
<http://www.un.org/spanish/milenio/sg/report/full.htm>

Prevención de conflictos y gestión de crisis: el papel de la Unión Europea

Carlos Westendorp y Cabeza. Diputado al Parlamento Europeo. Alto Representante internacional en Bosnia y Herzegovina de junio 1997 a julio 1999. Ex ministro de Asuntos Exteriores de España de diciembre de 1995 a marzo de 1996²³.

Los nuevos conflictos

La existencia de conflictos es un hecho consustancial a toda sociedad y, en muchos casos, positivo en la medida en que revela su vitalidad y su capacidad de resolverlos por vía pacífica. La gestión de un conflicto sin recurrir a la violencia es uno de los rasgos característicos de las democracias más avanzadas. El buen gobierno es el mejor anticuerpo frente al conflicto violento. De ahí que, por carecer de él, las sociedades con regímenes autoritarios o en transición, o las democracias imperfectas, sean más dadas a la violencia. En las últimas décadas estamos asistiendo a una clara evolución en la naturaleza de los conflictos violentos en el mundo, tanto en lo que se refiere a sus actores como a sus causas, (Internacional IDEA, 1988). El cambio más dramático se ha dado al pasar del tradicional conflicto interestatal, es decir, la guerra entre estados soberanos, al conflicto intraestatal, el que tiene lugar entre facciones dentro de un mismo Estado. Así, de los 101 conflictos detectados en el mundo entre 1989 y 1996, nada menos que 95 eran internos. En 1988, sin ir más lejos, el Stockholm International Peace Research Institute (Instituto Internacional para la Investigación de la Paz de Estocolmo, SIPRI) había identificado 27 conflictos "mayores" (con más de 1.000 muertos al año), de los cuales solamente dos (India-Pakistán; Eritrea-Etiopía) no eran "civiles". Andrés Ortega (2000) define esta situación, citando a Pierre Hassner, como la de "la paz de los estados y la guerra de las sociedades".

El otro gran cambio está en las causas de los conflictos. Ya no hay que buscarlas tanto en choques ideológicos ni en apetencias de territorios, como en la identidad de un grupo frente a otro, basada en elementos irracionales tales como la raza o la religión, y en la percepción más o menos real de que entre ambos grupos se da una discriminación en el reparto de los recursos económicos, sociales o políticos en el interior de una misma sociedad. La coincidencia de elementos identitarios con un desequilibrio en el reparto del poder o de la riqueza produce un precipitado explosivo que suele conducir, si no se le ponen a tiempo los remedios necesarios, a un conflicto persistente por lo enraizado (*deep-rooted conflict*, en la terminología al uso). Muy frecuentemente es en ese clima donde prosperan líderes oportunistas que explotan y manipulan el conflicto en su provecho, complicando aún más su solución. Una consecuencia de esta evolución en la naturaleza de los conflictos, y que es a su vez causa de su gravedad y persistencia, es la creciente deshumanización de los mismos y el inaudito sufrimiento que acarrearán. En la Primera Guerra Mundial, sólo el 5% de las víctimas eran civiles. En la Segunda, la cifra subió al 50%. Y ahora alcanza al 80%, entre muertos, exiliados o desplazados.

De la prevención a la resolución de los conflictos

Los conflictos civiles, por internas que sean sus causas, suelen desbordar el ámbito geográfico en que se producen y tienden a propagarse mucho más allá del mismo. En primer lugar, porque la pobreza, la injusticia y la desigualdad son males desgraciadamente muy extendidos y representan un caldo de cultivo propicio para ello, con independencia de la conciencia identitaria de cada grupo. La globalización contribuye, además, en gran manera a la dispersión de tales fenómenos y a generar un difuso movimiento de contestación y de solidaridad entre grupos a escala planetaria, que en algunos casos se atribuyen a choques de civilizaciones. Pero también porque lo que en un principio pueden parecer conflictos localizados pronto adquieren dimensiones regionales o afectan a los intereses políticos, económicos o estratégicos de países o bloques de países situados a gran distancia del conflicto. Las grandes diásporas de

²³ Publicado en el Anuario Internacional CIDOB, 2002

población que todo conflicto produce continúan alimentándolo fuera de las fronteras del mismo, como es el caso de hutus y tutsis fuera de Rwanda, o de los kurdos fuera de Irak o Turquía. Catástrofes humanitarias, con millones de víctimas civiles y de personas desplazadas, víctimas de las más brutales operaciones de limpieza étnica y de violaciones de los derechos humanos, como en Bosnia o Kosovo, no pueden dejar indiferente a una Unión Europea cuya seguridad global se siente amenazada y sus valores conculcados, ni a Estados Unidos lo que ocurra en América Central y del Sur o las amenazas de los llamados Estados canallas (rogue States) poseedores de armas de destrucción masiva. Este fenómeno de diseminación de los conflictos amplifica sus dimensiones así como su complejidad, y todo ello en un tiempo real por la difusión inmediata de la información en un mundo globalizado: es lo que se denomina el "efecto CNN". Su fuerza es tal que la noticia condiciona a la realidad misma: un conflicto -como el que ha venido desarrollándose en la región de los Grandes Lagos- no existe simplemente porque la CNN no se ha ocupado de él.

Todos estos factores -el desbordamiento de las fronteras, las catástrofes humanitarias, las amenazas a la paz y la cada vez más exacta e inmediata percepción de los conflictos- han ido configurando la doctrina de la intervención por parte de la comunidad internacional. Atrás quedaba el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados, consagrado en Westfalia (cuius regio, eius religio). Si la Carta de las Naciones Unidas abría una rendija a la intervención en la esfera de la soberanía estatal, con las limitaciones congénitas de la organización, el fin de la Guerra Fría empujaba con fuerza la ventana hasta abrirla de par en par. Dos tendencias, a veces contrapuestas, coincidentes otras, pugnan por imponerse: el unilateralismo de Estados Unidos, impulsado por su indiscutible hegemonía y llevado al paroxismo por la Administración de George W. Bush, sobre todo después del 11 de septiembre; y el multilateralismo que encarna el secretario general de la ONU e inspira a la mayoría de los países de la Unión Europea. No hace mucho Kofi Annán señalaba la emergencia de un derecho internacional contra la represión de las minorías y, en general, contra la conculcación de los derechos humanos que legitima la injerencia, siempre que ésta tenga aplicación universal, cosa que no siempre ocurre. Pues, como ha señalado Carlos Alonso Zaldívar (1996), "una política de valores universales que se detiene cuando choca con una de intereses nacionales no es otra cosa que una política de intereses disfrazada de política de valores". Desgraciadamente eso sucede con frecuencia, como lo prueban los casos de Pinochet en Chile, Chechenia, Rwanda o la no aplicación de sanciones a Israel por incumplir las resoluciones del Consejo de Seguridad. Lo cual contrasta con la precipitación con que EEUU se apresta a castigar a Saddam Hussein con base, no al resultado de las pesquisas de los inspectores, sino a la aplicación de la doctrina del "ataque preventivo" tan valiosa para Condolezza Rice y Donald Rumsfeld. Y es que de las dos tendencias a las que antes nos referíamos mucho nos tememos que prevalezca la primera, ante las limitaciones de la ONU y las divisiones en el seno de la UE, donde los Blair, Aznar o Berlusconi se prestan gustosos a hacer de caballo de Troya de los designios norteamericanos.

La existencia de tan encontradas doctrinas en el seno de las democracias avanzadas acerca de la intervención con medios militares para la resolución de los conflictos violentos, así como la constatación de que el recurso a la fuerza debe ser el último eslabón de la cadena de instrumentos a utilizar en tales casos, nos lleva a la conclusión de la necesidad de concentrar esfuerzos en las primeras fases de la gestión internacional de crisis, esto es, en la prevención del conflicto. Nadie discute que a todo conflicto potencialmente violento, como fenómeno de patología social, se le debe aplicar el mismo tratamiento que a las patologías individuales según la máxima "prevenir antes que curar". Aunque la prevención forma parte del concepto más amplio de la gestión de crisis, situándose aguas arriba en el curso de las operaciones a realizar, sus fines y medios se diferencian de los otros instrumentos por su naturaleza preventiva antes que reactiva, por tratar de impedir que el conflicto llegue a estallar y no por reaccionar, gestionándolo, ante un conflicto ya abierto (STOA, 2001).

La prevención puede consistir, a su vez, en un simple tratamiento de los síntomas, con medidas a corto plazo o coyunturales; y, alternativa o cumulativamente, en una cura de las causas profundas del conflicto, a través de acciones estructurales y a más largo plazo. El propósito de las primeras es, allí donde existe un conflicto latente, impedir que estalle violentamente, se extienda a otras áreas o agrave los sufrimientos de la población (Gobierno sueco, 2000). Es algo, pues, necesario pero no suficiente, ya que la única manera sostenible de evitar un conflicto es atacar a sus raíces más profundas que, como antes veíamos, proceden de importantes carencias de desarrollo económico y social,

profundos desequilibrios entre grupos, ausencia de verdaderas estructuras democráticas, mal gobierno, inexistencia de una sociedad civil organizada. Para la Comisión Europea (COM (2001) 211 final), todas las medidas tendentes a atajar las causas profundas de un conflicto, desde la ayuda económica hasta el fomento de las instituciones democráticas y el respeto de los derechos humanos, desde la inserción de la mujer en la vida política hasta el encuadramiento de los países conflictivos en esquemas más amplios de cooperación (Acuerdos de Cotonou, Pacto de Estabilidad, ampliación de la UE), responden a la definición de medidas de refuerzo de la paz (peace-building), por contraste con aquellas otras que se toman allí donde las primeras no han resultado suficientes para impedir el conflicto.

Entre estas últimas, esto es, las desplegadas con posterioridad al estallido del conflicto, cabría a mi juicio distinguir entre medidas para el mantenimiento de la paz (peace-keeping), como la presencia de un cuerpo de policía internacional de carácter civil, y de acciones para imponer la paz (peace-enforcing) que pueden ya implicar el uso de efectivos militares o incluso el recurso a la fuerza (injerencia humanitaria). Estas distinciones teóricas son, sin embargo, difíciles de detectar tan nitidamente en la práctica, donde son frecuentes los solapamientos entre los instrumentos preventivos y los reactivos. Éste es el caso, por ejemplo, de una fuerza de policía encargada de desarmar a los contendientes para impedir tanto una reactivación o una escalada del conflicto como para mantener el orden que permita ulteriores acciones de refuerzo de las instituciones civiles. Las últimas intervenciones por razones humanitarias en las postrimerías del pasado siglo (Timor Oriental, Kosovo), la pasividad de la comunidad en los casos de Chechenia o el Congo y la reciente doctrina de la guerra preventiva concebida por los halcones de la Administración Bush, han reactivado el debate acerca de la legitimidad del uso de la fuerza armada externa para combatir violaciones masivas de los derechos humanos.

Para Pierre Sané, secretario general de Amnistía Internacional, la pasividad o la invasión, la limpieza étnica o los bombardeos, nunca deben ser las únicas opciones, ya que todas las crisis de derechos humanos pueden y deben evitarse. Ninguna de las tragedias de derechos humanos de los últimos años fue impredecible e inevitable. Los gobiernos que decidieron bombardear Belgrado eran los mismos que habían pactado con Milosevic pocos años antes; si las potencias occidentales no hubieran apoyado a Irak en su guerra contra Irán o no hubiesen hecho oídos sordos ante sus desmanes contra los kurdos, Saddam Hussein se lo habría pensado dos veces antes de invadir Kuwait. Tanto la intervención como la inacción representan, para Sané, el fracaso de la comunidad internacional. Y no deberíamos vernos obligados a elegir entre dos tipos de fracaso. Para él, la verdadera opción está en prevención de las crisis de derechos humanos. El problema no es tanto la falta de alerta temprana, sino la falta de acción temprana. Se sabe, pero no se actúa. Y cuando se actúa, casi siempre por la presión mediática, suele ser demasiado tarde. "Sólo protegiendo día a día los derechos humanos en todos los lugares conseguiremos que el debate sobre la intervención humanitaria pierda su razón de ser. Ése es un objetivo noble para el siglo XXI" (Amnistía, 2000). Todo esto es cierto. Pero no es menos cierto que mientras no lleguemos a tal objetivo, la comunidad internacional no puede permanecer impasible ante una insoportable conculcación de los derechos universales. En tales casos la intervención puede ser legítima bajo determinadas condiciones (magnitud de las violaciones, incapacidad de las autoridades locales, agotamiento de todos los medios pacíficos, uso limitado y proporcionado de la fuerza). Pero la única fuente de legitimidad son las Naciones Unidas, a través -con todas sus limitaciones- del Consejo de Seguridad.

El papel de la Unión Europea

El conflicto de los Balcanes, en sus diversas manifestaciones, mostró bien a las claras las carencias de la Unión Europea para poder hablar con una sola voz e influir en la esfera internacional en los ámbitos de la política exterior y de la seguridad. Kosovo fue el acto final de un proceso de toma de conciencia paulatina de la debilidad de la UE para hacer frente ella sola a las crisis que se producen en su entorno geopolítico. De la misma manera, ya antes, los buenos resultados del Pacto de Estabilidad, nacido a instancias de Francia para resolver los conflictos de minorías en los países de Europa Central y Oriental, habían marcado un desplazamiento de la UE hacia el campo de la prevención de conflictos, alejándola del complicado ámbito de la gestión de crisis. El protagonismo militar de Estados Unidos en aquel conflicto, así como la cada vez más evidente brecha tecnológica entre la UE y su aliado norteamericano, como señala Ignacio Pérez Caldentey

(2001), terminaron por convencer a los europeos de la necesidad de dotarse de los instrumentos necesarios para hacer frente a las crisis con eficacia. Cosa que no hubiese sido tampoco posible de no haberse producido un cambio radical en la actitud del Reino Unido, hasta entonces reticente a dotar a la UE de competencias en materia de defensa. Las razones que llevaron a Tony Blair a aceptar una posible integración de la Unión Europea Occidental (UEO) en la UE y dotar a ésta de autonomía frente a la OTAN en materia de defensa no hay que buscarlas tanto en las debilidades de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) cuanto en el deseo del Reino Unido, ausente de la Unión Económica y Monetaria, de influir en Europa desde los ámbitos en los que los británicos están mejor dotados, como son los de la Defensa. Sean cuales fueren tales razones, lo cierto es que las hasta entonces divergentes posiciones de Francia y del Reino Unido convergieron en la Cumbre de Saint Malo (3-4-12-1998) y se plasmaron en una Declaración sobre la Defensa Europea, verdadero salto cualitativo en la constitución de una política de seguridad común a través de "una capacidad autónoma de acción respaldada por fuerzas militares creíbles". Así, a finales de 1988, se inició un proceso de rápido desarrollo de la dimensión europea de seguridad y defensa en general y de la prevención de conflictos y gestión de crisis, en particular, que ha llevado, a través de diversos jalones (Tratado de Ámsterdam; Consejos Europeos de Colonia, Helsinki, Lisboa, Santa María de Feira, Niza, Goteborg, Laeken, Sevilla o Bruselas; cumbre de la OTAN en Washington) a una situación que parecía impensable hace tan sólo cuatro años.

Aunque el Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado en Maastricht a fines de 1991, contemplaba la "definición futura de una política de defensa común que pudiese en su día llevar a una defensa común" (Art. J.4.1), solamente el Tratado de Ámsterdam aportó años después innovaciones significativas en este ámbito. Dicho Tratado, que entró en vigor el primero de mayo de 1999, dotó a la PESC de competencias en materia de gestión de crisis al incorporar las llamadas tareas de Petersberg de la UEO, es decir, las "misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz", en el Título V del Tratado de la Unión Europea (artículo 17.2). Un mes más tarde, en junio de 1999, el Consejo Europeo de Colonia encargó a la presidencia finlandesa y al Consejo de Ministros de la UE analizar todos los aspectos de la seguridad "con vistas a potenciar y mejorar la coordinación de los instrumentos no militares de gestión de crisis de la Unión y de los Estados miembros" (Colonia, 1999). Con base a este mandato, el Consejo Europeo de Helsinki (Helsinki, 1999) abordó, en diciembre de ese mismo año, tanto la cuestión de las capacidades militares necesarias para la ejecución de las tareas de Petersberg, como la extensión del ámbito de la PESC en la gestión de crisis desde el plano puramente militar al de la gestión civil de crisis. Así, por una parte, se establecía un "objetivo común general" para la Unión (Headline Goal) consistente en una fuerza de reacción rápida de 60.000 efectivos, desplegable en un período de 60 días y capaz de sostenerse durante un año. Por otra parte, se incluía un Informe de la Presidencia sobre la Gestión No Militar de Crisis en la Unión Europea, que comprendía un Plan de Acción encaminado a "mostrar el camino a seguir y los pasos a dar para que la Unión desarrolle una capacidad de reacción rápida en el terreno de la gestión de crisis utilizando instrumentos no militares". Las decisiones de Helsinki en este último aspecto movieron a la Comisión a proponer una Fuerza de Reacción Rápida (Rapid Reaction Facility), consistente en la puesta a disposición rápida de los medios financieros necesarios para operaciones civiles urgentes, que se discutió en los Consejos Europeos de Santa María de Feira y Niza, en junio y diciembre de 2000, respectivamente, y que se aprobó por un Reglamento del Consejo del 26 de febrero de 2001. Para evitar confundirlo con las fuerzas militares de reacción rápida, la Fuerza de Reacción Rápida fue rebautizada con el nombre de Mecanismo de Reacción Rápida (Rapid Reaction Mechanism) (MRR). En las líneas que siguen voy a detenerme a analizar los aspectos puramente civiles de la prevención de conflictos y de gestión de crisis en la UE, refiriéndome tanto a los desarrollados a partir de Saint Malo, Ámsterdam y Helsinki, en torno al MRR, como a los tradicionalmente existentes hasta entonces.

Mecanismo de Reacción Rápida (MRR)

Según el Plan de Acción, el MRR puede desplegarse bien a iniciativa de las Naciones Unidas o la OSCE, bien de forma autónoma. En cualquier caso, no sustituye sino que complementa a los demás instrumentos de prevención de conflictos y gestión de crisis. Se distingue de las actividades humanitarias de ECHO en que "permite una rápida

movilización de recursos más allá de la ayuda humanitaria". Se trata en realidad de un mecanismo financiero que permite a la Unidad de Gestión de Crisis de la Comisión, en cooperación con la Unidad de Planificación Política y Alerta Rápida de la Secretaría del Consejo, actuar rápidamente en casos de emergencia. El recurso al MRR, por su carácter complementario, se limita a los casos en que sea necesario actuar rápidamente y cuando los instrumentos existentes no puedan utilizarse "en un límite razonable de tiempo". El límite temporal de la financiación es de seis meses, si bien la Comisión puede extender la operación mediante la autorización de una "acción complementaria" (Consejo de la Unión Europea, Reglamento 381/2001). El Consejo de Santa María de Feira, en junio de 2000, identificó cuatro áreas prioritarias para el MRR, a saber: policía civil, reforzamiento del Estado de Derecho, así como de la administración civil y protección civil (Feira, 2000).

Policía civil

En Helsinki, los líderes europeos consideraron urgente la creación de unas capacidades de policía civil como elemento central de la Fuerza de Reacción Rápida. En Santa María de Feira, a semejanza con los objetivos militares, se fijó un "objetivo general" para 2003 de 5.000 agentes como capacidad global a ser desplegada en misiones de prevención y gestión de crisis, al tiempo que con carácter de urgencia se preveía el despliegue de hasta 1.000 policías en un plazo de 30 días en casos de conflicto inminente o de situaciones inmediatamente posteriores al conflicto. En Niza se precisaron aún más los conceptos y las capacidades para cada tipo de operación, tanto de refuerzo de la policía local (apoyo, entrenamiento) como en misiones de sustitución. Su mandato debe ser claramente definido y sus acciones coordinadas con las demás operaciones de carácter civil o militar. Con objeto de evitar duplicaciones, la UE debe asegurarse también las necesarias sinergias de sus esfuerzos con los de la ONU y otras organizaciones regionales (Niza, 2000). El 11 de marzo de 2002 el Consejo aprobó una Acción Común consistente en lanzar, a partir del 1 de enero de 2003, la primera operación de gestión de crisis de la UE con una misión de policía en Bosnia-Herzegovina, asumiendo el relevo de la Fuerza Internacional de Policía auspiciada por la ONU.

Fortalecimiento del Estado de Derecho

Es otro de los instrumentos básicos en la prevención de conflictos y se centra fundamentalmente en la asistencia de la UE para la reorganización del sistema judicial y penal en los países con problemas. Está íntimamente relacionado con las acciones de policía: por un lado, los logros en el terreno policial deben apoyarse en unas eficaces instituciones judiciales y penales (tribunales independientes y prisiones con estándares democráticos); pero, por otro lado, la presencia de una policía internacional de alto nivel facilita a su vez la creación de instituciones democráticas y el fortalecimiento del Estado de Derecho. Esto último requiere, al igual que en el caso de la policía, que los estados miembros tengan la capacidad de desplegar jueces, fiscales y otros expertos legales y de abordar la reconstrucción de tribunales y prisiones y el reclutamiento y formación del personal local especializado. En estos momentos, a partir de 2003, los estados miembros han puesto a disposición de la UE un total de 282 expertos, de los cuales 60 podrían desplegarse rápidamente. Se supera con ello en más de un 40% el objetivo numérico fijado en el Consejo Europeo de Goteborg (2001).

Fortalecimiento de la administración civil

Una eficaz organización de la administración civil y una buena formación de los funcionarios a su cargo constituyen otro de los aspectos clave de la gestión civil de crisis. Consiste básicamente en el envío de expertos para ayudar a la reorganización de los sistemas administrativos y a la formación del personal local. En Goteborg, se estableció el objetivo genérico y sin cuantificar de contar con un equipo de expertos para 2003 y se definieron tres tipos de funciones: administrativas generales, sociales y de infraestructura. Hasta ahora sólo se ha lanzado un llamamiento para contribuciones en la primera de esas categorías. Entretanto, la UE participa en estas tareas a través de subcontratos con consultoras y con cargo a los correspondientes programas: CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation–Asistencia Comunitaria para la Reconstrucción, el Desarrollo y la Estabilidad), PHARE (Polonia y Hungría: Acción para la Recuperación Económica) y TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States–Asistencia Técnica a la Comunidad de Estados Independientes).

Protección civil

Aunque el desarrollo del MRR se concentra en las medidas anteriores, recientemente se están haciendo esfuerzos para incluir también la coordinación en el área de la protección civil. Nos referimos a las acciones emprendidas ante los desastres naturales y más concretamente a las capacidades de búsqueda y rescate desplegadas en una operación de ayuda, lo que a veces se confunde con operaciones de ayuda humanitaria. Ante los desastres naturales o emergencias medioambientales, como terremotos, inundaciones o vertidos de crudo, los estados miembros de la UE decidieron reforzar su cooperación en materia de protección civil a través de un Programa Comunitario de Acción y extenderla a las operaciones de gestión de crisis (Decisión del Consejo de la Unión Europea 98/22/EC), que ha acabado desembocando en un "Mecanismo Comunitario para facilitar la cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la Protección Civil" de posible uso en situaciones de gestión de crisis, en estrecha coordinación con ECHO (European Commission's Humanitarian Aid Office), la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea (COM(2000) 593 final).

Instrumentos existentes de prevención de conflictos y gestión de crisis

La UE ha ido recogiendo, a través de una serie de inventarios y documentos procedentes de las distintas instituciones (Consejo, 1999; Comisión, 2001), toda la panoplia de instrumentos civiles que tanto los estados miembros como la Unión tienen a su disposición para la prevención y la gestión de crisis. Van desde el diálogo político a las medidas de preadhesión, pasando por los acuerdos de cooperación; de los mecanismos de alerta temprana a la promoción de los derechos humanos y las sanciones, pasando por las misiones de recogida de datos (fact finding), de asistencia u observación electoral o de inspección sobre el terreno (monitoring). Unas son preventivas, otras reactivas. Las hay con carácter más estructural pero también las hay coyunturales.

Instrumentos estructurales de prevención de conflictos

Son todos aquellos que tienden a prevenir el conflicto a largo plazo. En la UE están contenidos sobre todo en las políticas comunitarias de ayuda al desarrollo y de relaciones exteriores, así como en el proceso de ampliación de la Unión. La cooperación para el desarrollo con 77 países de África, Caribe y Pacífico, en el marco del Acuerdo de Cotonou, ilustra el carácter preventivo de la política comunitaria en este ámbito, tal y como se recoge en el artículo 177 del TUE: desarrollo sostenible, integración en la economía mundial y lucha contra la pobreza. Estos objetivos se concretan en la ayuda a proyectos de carácter económico y social en los países en vías de desarrollo y constituyen un enfoque integrado tendente a atacar a las raíces profundas de los conflictos, entre las que destacan la pobreza y la discriminación de género. La ayuda financiera en préstamos blandos y donaciones, la reducción de la deuda, el acceso preferencial a los mercados de la UE de los productos procedentes de los países en vías de desarrollo (como el previsto en la iniciativa "Todo menos armas", lanzada en el marco de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio), la transferencia de las tecnologías de la información necesarias para acortar el llamado bache digital, la asistencia técnica, etc., son las principales medidas que integran esta estrategia.

Se completan estas medidas con otras de carácter más "político e institucional", tales como el apoyo a las prácticas de "buen gobierno", esto es, el fomento de las instituciones democráticas, incluida la ayuda en materia electoral, y el refuerzo del Estado de Derecho y la promoción del respeto de los derechos humanos (TUE Art. 177 y 11). La UE contribuye a este último objetivo -la promoción de los derechos humanos- de diversas formas. Destaca de entre ellas la incorporación de este "elemento esencial" en cláusulas de los convenios entre la UE y los terceros países, de tal suerte que el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales es una condición para la conclusión y ulterior aplicación de tales convenios. Forma, pues, parte de lo que se conoce como "condicionalidad política", que luego veremos. El Acuerdo de Cotonou incluye un precepto -el artículo 11- que establece "una política activa, global e integrada de fomento de la paz y de la prevención y resolución de los conflictos", basada en el principio de propiedad (ownership). Lo que quiere decir que la parte no europea en el Acuerdo debe comprometerse a hacer cuanto esté en su mano para apoyar las acciones preventivas, como la mediación y el arreglo pacífico de los conflictos, la desmovilización y la reinserción de los combatientes y la no proliferación de armas ligeras.

El proceso de ampliación de la Unión es otro elemento importante en la estrategia preventiva. De igual forma que la integración europea ha conseguido borrar toda una historia de conflictos entre estados miembros, las perspectivas de adhesión reforzarán la estabilidad en los candidatos. Los llamados Acuerdos Europeos contienen, además de un ambicioso programa de asistencia técnica y financiera contenido en el programa PHARE, toda una estrategia de preadhesión, uno de cuyos ejes fundamentales es el progresivo alineamiento de los candidatos a los estándares democráticos de la Unión. La integración de las minorías húngaras en Rumanía o rusas en Estonia y Letonia son un buen ejemplo para ilustrar las virtudes de esta estrategia, que se completa con la contenida en el Pacto de Estabilidad, lanzado en 1993 y renovado en 1998, para normalizar la región balcánica y los Nuevos Países Independientes, en el área de la antigua Unión Soviética. Los acuerdos de asociación y cooperación y los instrumentos financieros correspondientes - programas CARDS y TACIS- son las piezas básicas de esta estrategia de prevención de conflictos. Una estrategia mucho más exitosa -todo hay que decirlo- en la zona europea que en África, donde las carencias estructurales de partida son más profundas y las acciones preventivas no siempre bastan para superarlas. Los conflictos en la zona de los Grandes Lagos o las tensiones en Liberia, Zimbabwe, Sierra Leona o Costa de Marfil, lo ponen en evidencia.

Alerta precoz y misiones de seguimiento y control

La crisis de los Balcanes puso de manifiesto la necesidad para la UE de dotarse de un sistema eficaz de alerta precoz, es decir, de la capacidad de detectar con antelación posibles tensiones en terceros países y así poder actuar a tiempo para desactivarlas. En una declaración aneja al Tratado de Ámsterdam, los estados miembros se comprometían a establecer una Unidad de Planificación Política y de Alerta Temprana (Policy Planning and Early Warning Unit) en la secretaría del Consejo bajo la autoridad del Alto Representante. Posteriormente, el Centro de Satélites y el Instituto de Estudios Estratégicos de la UEO, una vez integrada ésta en la UE, completaron el dispositivo. La Comisión, por su parte, dispone de la Red de Prevención de Conflictos (Conflict Prevention Network), integrada en su Centro de Análisis y Evaluación, de carácter más supranacional y orientada preferentemente a conectar a las instituciones europeas con la sociedad civil -ONG, expertos, centros de investigación, think-tanks-. Ello es especialmente útil en la medida en que diversas ONG especializadas en la prevención de conflictos han expresado reservas hacia la mencionada Unidad de Planificación Política por su vocación a centrarse en las regiones estratégicas, descuidando a África, y en la gestión militar de crisis antes que en la prevención a largo plazo (Saferworld and International Alert, 2000).

Por otra parte, la Misión de Seguimiento y Control de la UE (European Union Monitoring Mission) contribuye a la prevención de conflictos a base del seguimiento y vigilancia de la situación in situ. Fue creada en 1991 para verificar la retirada del Ejército yugoslavo de Eslovenia y se extendió después a Bosnia y Herzegovina, Croacia, Serbia, Montenegro, Kosovo, Macedonia y Albania. Otro órgano digno de mención en materia de vigilancia es el Centro Europeo de Vigilancia para el Racismo y la Xenofobia, establecido en 1997, con sede en Viena y que coopera con una red de datos establecida al efecto.

Control de armamento

El embargo de armas y las restricciones a la exportación de las mismas son, en sí mismos, poderosos instrumentos de prevención de conflictos. Su utilidad se ve, empero, limitada por quedar bajo la exclusiva competencia de los estados miembros (TUE Art. 296), sin que por tanto las instituciones europeas tengan la habilitación formal de influir en los estados miembros. Estas carencias se han querido suplir, en los Consejos Europeos de Luxemburgo de 1991 y de Lisboa de 1992, a través de la adopción de criterios comunes no vinculantes (BOCE 6-1991, I.47, y 6-1992, I.28), o de códigos de conducta (BOCE 6-1998). La efectividad del sistema, consistente básicamente en la celebración de consultas entre las partes interesadas en la prohibición y en la exportación, se ve limitada por su carácter no vinculante, la falta de transparencia por la ausencia de control parlamentario y por no ocuparse del nada desdeñable problema del tráfico ilícito de armas.

Condicionalidad

La inclusión de una cláusula de condicionalidad política en los acuerdos de tipo económico entre la Unión y los terceros países, constituye un importante elemento de prevención de conflictos al supeditar la aplicación de dichos acuerdos y las ventajas que comportan al cumplimiento de estándares mínimos en materia de democracia y derechos humanos. Lo que sin duda contribuye a consolidar unos valores que dificultan la erupción violenta de los conflictos. La condicionalidad implica, pues, la inserción de un "elemento esencial" -esto es, el respeto de dichos valores- acompañada de una cláusula de "suspensión" del acuerdo en cuestión en caso de violación persistente de los mismos. Por eso la condicionalidad va unida a las sanciones como instrumentos indisolubles para la consecución de un mismo fin. Si bien se diferencian en su dimensión temporal: la condicionalidad tiene carácter ex ante y comporta una amenaza; mientras que las sanciones son una realidad que se aplica ex post. Dicho mecanismo viene sistemáticamente incorporándose, tanto a los acuerdos comerciales y de cooperación, como a los acuerdos de asociación y a los Acuerdos Europeos con países candidatos a la adhesión desde 1992 (BOCE 5-1992). Igualmente, se incorporó a la Convención de Lomé, en su revisión de 1995, y a su sucesor, el Acuerdo de Cotonou. La eficacia de este mecanismo legal es mayor que en el caso de otros instrumentos voluntarios, precisamente por tratarse de una competencia comunitaria, ejercida por la Comisión con considerable margen de autonomía. No obstante, su credibilidad disminuye cuando no se aplica en todos los casos por igual, por predominar el interés o la razón de Estado, como en el caso -por ejemplo- de Israel.

Sanciones

Las sanciones son instrumentos punitivos de política exterior utilizados por un Estado, un grupo de estados o una organización internacional, con el fin de hacer que un Estado o un movimiento rebelde dentro del mismo cumpla con la legalidad internacional y con las normas del Estado de Derecho, la democracia y los derechos humanos. Son -y deben ser- medidas a corto plazo. No son, pues, medidas estructurales sino instrumentos preventivos directos, tal y como se definen en la comunicación del Gobierno sueco (2000) antes aludida. Su uso no debe extenderse en el tiempo, pues acabarían por perder toda virtualidad y prolongarían en demasía el sufrimiento de las poblaciones afectadas.

Las sanciones pertenecen normalmente a alguna o varias de las siguientes categorías: políticas y diplomáticas (retirada de embajadores, ruptura de relaciones diplomáticas); sociales (restricciones de viaje, por ejemplo); culturales o deportivas (no participación en eventos internacionales); comerciales y económicas (suspensión de acuerdos, embargos, prohibición de vuelos); financieras (congelación de activos); etc. De todas ellas, las más eficaces son -una vez más- las que caen bajo la competencia comunitaria, como son las sanciones económicas. El peso económico de la Unión se hace notar y, además, las interferencias de los estados miembros tienen una incidencia menor que en los casos de la exclusiva competencia de los estados miembros. Su uso, empero, debe completarse con mecanismos inteligentes para evitar un daño indebido a la población, tales como las sanciones exclusivamente dirigidas a los líderes -denegación de visados, congelación de cuentas- o las excepciones a las exportaciones de alimentos y medicinas.

La UE tiene la estatura moral y el peso económico que le habilitan para ser un factor de paz en el mundo. Sus instrumentos preventivos son poderosos y deben primar sobre los dirigidos a la gestión de los conflictos. Una acción encaminada a atajar las causas de los conflictos muy enraizados, como son la extrema pobreza, las desigualdades sociales y económicas y el mal gobierno, es más eficaz que la acción emprendida una vez que el conflicto ya ha estallado. Con todo, una musculatura adecuada para gestionar las crisis sigue siendo necesaria. De ahí la urgencia que la UE tiene de dotarse de una propia identidad de defensa. Desgraciadamente, como lo está poniendo de manifiesto la actual crisis de Irak, la desunión entre europeos es un claro obstáculo político para que Europa pueda ejercer, frente al superpoder norteamericano, un papel moderador en los conflictos presentes y por venir.

Referencias bibliográficas

- Alonso Zaldívar, C. *Variaciones sobre un mundo en cambio*. Madrid: Alianza Editorial, 1996.
Amnistía Internacional. *Informe 2000*.
BOCE 5-1992. *Declaración del Consejo de 11/5/ 1992*, 1.2.12 y 13

BOCE 6-1998. *Código de conducta de la UE sobre exportación de armas* (adoptado el 8-6-98, 1.4.7).

Colonia. *Consejo Europeo de Colonia. Conclusiones de la Presidencia*, punto 56. 3 y 4 de junio de 1999.

COM(2000) 593 final. *Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece un mecanismo de coordinación de intervenciones de protección civil en situaciones de emergencia*, pp. 4-5. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 30 de enero de 2001.

COM(2001) 211 final. *Comunicación de la Comisión relativa a la prevención de conflictos*. Comisión de las Comunidades Europeas, 11 de abril de 2001.

Consejo de la Unión Europea (1999), *Doc. 12323/99*. COMISIÓN de las Comunidades Europeas (2001) *Prevención de conflictos*.

Gobierno Sueco. *Att förebygga uåpnade konflikter. Regeringens skrivelse 2000/2001*, p.11. Stockholm, 2000.

Gotemburgo. Consejo Europeo de Gotemburgo, *Conclusiones de la Presidencia. 15 y 16 de junio de 2001*.

Helsinki. Consejo de la Unión Europea. *Doc. 12323/99 y 11044/99*, 1999.

International Idea. *Democracy and deep-footed conflict: options for negotiators*. Stockholm, 1998. http://www.idea.int/publications/democracy_and_deep_rooted_conflict/ebook_chapter3_56.cfm

Niza. Consejo Europeo de Niza. *Conclusiones de la Presidencia, Anejo II. 7, 8 y 9 de diciembre de 2000*.

Ortega, A. *Horizontes lejanos. Guía para un mundo en cambio*. Madrid: Taurus Ediciones, 2000.

Pérez Caldentey, I. La necesidad de un concepto estratégico europeo: una revisión del papel de la UE en materia de prevención de conflictos y de gestión de crisis. Barcelona: Institut d'Estudis Europeus, 12/2001.

Saferworld and International Alert. Preventing violent conflict – Opportunities for the Swedish and Belgian Presidencies of the European Union in 2001. Paper by Saferworld and International Alert for the European Platform on Conflict Prevention and Transformation, pp.15-16. December 2000. <http://www.saferworld.co.uk/submissions/preventviol.PDF>

Santa María da Feira. Consejo Europeo de Santa María da Feira. *Conclusiones de la Presidencia, Apéndice 3 al Anejo 1*. 19 y 20 de junio de 2000.

STOA (Scientific and Technological Options Assessment) *Instruments of conflict prevention and civilian crisis management available to the European Union*. European Parliament, 2001.

Ciudades “inseguras”, blindaje urbano y simulacro urbanístico. Fragmentación social, incomunicación y fobias como origen y producto del urbanismo actual

Rafael León Rodríguez. Geógrafo. Grupo parlamentario IU LV-CA. Sevilla. España

“Insecure” cities, urban shielding and urbanistic simulated urban planning. Social fragmentation, lack of communication and phobias and the cause and effect of modern urban planning

Rafael León Rodríguez. Geographer. Parliamentary Group IU LV-CA, Andalusian Parliament. Sevilla, Spain

Power is in inflicting pain and humiliation. Power is in tearing human minds to pieces and putting them together again in new shapes of your own choosing. Do you begin to see, then, what kind of world we are creating? It is the exact opposite of the stupid hedonistic Utopias that the old reformers imagined. A world of fear and treachery is torment, a world of trampling and being trampled upon, a world which will grow not less but more merciless as it refines itself. Progress in our world will be progress towards more pain. The old civilizations claimed that they were founded on love or justice. Ours is founded upon hatred. In our world there will be no emotions except fear, rage, triumph, and self-abasement. Everything else we shall destroy, everything. Already we are breaking down the habits of thought which have survived from before the Revolution. We have cut the links between child and parent, and between man and man, and between man and woman. No one dares trust a wife or a child or a friend any longer.

George Orwell. 1984

El poder radica en infligir dolor y humillación. El poder está en la facultad de hacer pedazos los espíritus y volverlos a construir dándoles nuevas formas elegidas por ti. ¿Empiezas a ver qué clase de mundo estamos creando? Es lo contrario, exactamente lo contrario de esas estúpidas utopías hedonistas que imaginaron los antiguos reformadores. Un mundo de miedo, de ración y de tormento, un mundo de pisotear y ser pisoteado, un mundo que se hará cada día más despiadado. El progreso de nuestro mundo será la consecución de más dolor. Las antiguas civilizaciones sostenían basarse en el amor o en la justicia. La nuestra se funda en el odio. En nuestro mundo no habrá más emociones que el miedo, la rabia, el triunfo y el auto-rebajamiento. Todo lo demás lo destruiremos, todo. Ya estamos suprimiendo los hábitos mentales que han sobrevivido de antes de la Revolución. Hemos cortado los vínculos que unían al hijo con el padre, un hombre con otro y al hombre con la mujer. Nadie se fía ya de su esposa, de su hijo ni de un amigo.

George Orwell. 1984

City, neo-liberalism and “Risk Society”.

The growth and development of cities has been, throughout history, the territorial expression of the needs and way of life of urban society.

Today, in the geographical context of our so-called civilized world, urban and suburban growth is the territorial projection of the ways of life of a society set up under the oppression of neo-liberalism. A socio-economic doctrine focussed, on the one hand, on the satisfaction of economic and market motivation and interest, and, on the other, on maintaining and increasing the privileges of the powerful elite at the expense of depleting natural resources and the progressive dismantling of the protection offered by a the system to the needs of a whole society, which is increasingly structureless, individualistic and lacking in collective or class awareness. As a result of neo-liberalism, and more so in its current phase which has become known as globalization, our eminently urban ⁽²⁴⁾ society is exposed to a multitude of

Ciudad, neoliberalismo y “Sociedad del Riesgo”.

El crecimiento y desarrollo de las ciudades ha sido, a lo largo de la historia, la expresión territorial de las necesidades y el modo de vida de la sociedad urbana.

En la actualidad, y en el contexto geográfico de nuestro llamado mundo civilizado, el crecimiento urbano y suburbano es una proyección sobre el territorio del modo de vida de una sociedad configurada bajo la opresión del neoliberalismo. Una doctrina socioeconómica dirigida, por una parte, a satisfacer motivaciones e intereses económicos y de mercado, y, por otra, a mantener e incrementar los privilegios de las élites de poder a costa de ir mermando los recursos naturales y del desmantelamiento progresivo de la cobertura ofrecida por el

²⁴ While this article refers to the eminently urban society and territory of the so-called “civilised world”, it is no less true that the main global current day threats are applicable around the planet.

uncertainties and threats which plunge us into what Ulrich Beck has defined as "Risk Society". These risks have different solutions in each different case. On the one hand, in general when it is not convenient for the system for these risks to be clearly seen, or they are very vaguely evident and taken on as something inevitable and inherent to our way of life itself, they

sistema a las necesidades del conjunto de una sociedad cada vez más desestructurada, individualista y sin conciencia colectiva o de clase. Como consecuencia del neoliberalismo, y más en su actual etapa que se ha convenido en llamar globalización, nuestra sociedad, eminentemente urbana ⁽³²⁾, se encuentra

²⁵ Although perhaps in this regard an observation by Lewis Mumford should be taken more into account, in the sense that "the clock, not the steam engine, in the key invention for the modern industrial era". This reflection leads me to wonder is perhaps the clock could be a significant factor in the attempt to understand the underlying motives that explain or make possible the current structure of the western urban world, as it allows us not only to compartmentalise the parts of "our" time that we dedicate to work, leisure or shopping, but also to calculate and "organise" the hours and minutes that we must waste each day in traffic jams in order to arrive on time at the different areas of a segregated city in which we carry out all these activities.

²⁶ In Gattaca, the troubling film by Andrew Niccol, we are presented with a non-specified moment in the future, where racial discrimination has been overcome. On the ship Gattaca, only accessible to the "valid", those who are genetically perfect, three main races live together in harmony. Racism has been overcome by a new form of discrimination: "eugenism" or discrimination for genetic reasons. However the control and handling of, and access to genetic material are not governed by political or social decisions or priorities, but by economic ones. In the Gattaca society, the richer you are, the more privileges you have and the better chances there are of control the destiny of the brood.

²⁷ The most correct construction or association of ideas would result from the combination of insecurity and violence. Poverty is really a product of violence (of the violence of neo-liberalism and of money, the cause of almost all other kinds of violence), or a means of justification used by those who use violence to their advantage. In addition in our cities we can see more and more frequently the phenomenon of "gratuitous" violence exerted by individuals and groups who do not come from the less favoured social classes or groups.

²⁸ The methods and means of the pre-crime units in "Minority Report", which only seem to form part of a worrying future that may or may not be possible, are not really a mere probability but have already taken root and are growing in a infirm social fabric, addicted to the imposition of early sentences. Reality has already overtaken the political fiction of Phillip K. Dick y Spielberg. A reality which also brings us closer to many of the features of the society described by Orwell in "1984", in the middle of the last century, where each individual watching over his neighbours to serve the system and its fallacies: "WAR IS PEACE. FREEDOM IS SLAVERY. IGNORANCE IS STRENGTH."

²⁹ Similar violent actions also often receive "moral" classifications which differ according to their protagonists. From simple pranks or at the most drunken loutishness that is to a certain extent forgivable, when carried out by middle or upper class individual, to dangerous atrocities which jeopardise the stability of our "exemplary" way of life when the protagonist is an immigrant or gypsy.

³⁰ In any case it should be recognised that in this sense we are also witness to an increasing process of "shielding" as offered to us by the automobile industry and its publicity. Cars are more and more powerful and "safe", almost "war chariots", which permit us to "play" with the danger of speed in the "best possible" conditions. This shielding process is also in this case greater or lesser according to level of income. A senior manager in a flashy 4x4 is always more likely to survive an accident than a travelling salesman driving a rickety old van loaded up with oranges.

³¹ Seaheaven Island in the Truman Show is no longer fiction. It is already becoming a reality or, in fact, and "virtuality" from whose limbo it is very difficult to escape.

³² Si bien este artículo está referido a la sociedad y al territorio eminentemente urbano del denominado "mundo civilizado", no deja de ser menos cierto que los grandes riesgos globales de la actualidad se extienden al ámbito planetario.

³³ Aunque en este aspecto tal vez se debería tener más en cuenta la afirmación que hace Lewis Mumford, en el sentido de que "el reloj, no la máquina de vapor, es la máquina clave de la moderna edad industrial". Una reflexión que me hace preguntarme si tal vez el reloj pudiera ser también un factor de peso en el intento de comprender los motivos que explican o han posibilitado la actual estructura del mundo urbanizado occidental, al permitirnos, no sólo compartimentar las partes de "nuestro" tiempo que dedicamos al trabajo, al ocio o a ir de compras, sino también calcular y "organizar" las horas y minutos que hemos de desperdiciar cada día en atascos de tráfico para acudir puntualmente a las diferentes áreas de la ciudad segregada en las que desempeñamos todas estas actividades.

³⁴ En Gattaca, la inquietante película de Andrew Niccol, se nos presenta un futuro de fecha indeterminada, en el que la discriminación racial ha sido superada. En la nave Gattaca, sólo accesible para los "válidos", personas genéticamente perfectas, conviven en armonía las tres principales razas. El racismo ha sido superado por una nueva forma de discriminación: el "eugenismo" o discriminación por motivos genéticos. Sin embargo, el control, manejo y acceso del material genético no viene determinado por decisiones o prioridades políticas o sociales, sino económicas. En la sociedad de Gattaca mientras más rico se es, se tienen mayores privilegios y mayores posibilidades de controlar el destino de la prole.

³⁵ La construcción o asociación de ideas más correcta resultaría de la combinación de inseguridad y violencia. La pobreza es en todo caso el producto de la violencia (de la violencia del neoliberalismo y del capital, origen de casi todos los demás tipos de violencia), o un medio del que se valen los que ejercen la violencia para su beneficio. Y por otra parte cada vez son más frecuentes en nuestras ciudades fenómenos de violencia "gratuita" ejercidos por individuos y grupos que no proceden precisamente de clases o grupos sociales desfavorecidos.

³⁶ Los métodos y maneras de las unidades pre-crime de "Minority Report", que sólo parecen formar parte de un futuro inquietante más o menos posible, no son en realidad una mera probabilidad, sino que ya se encuentran enquistados y creciendo en un tejido social enfermo adicto a la ejecución de sentencias previas. La realidad ya supera a la política-ficción de Phillip K. Dick y Spielberg. Una realidad que nos acerca también a muchas de las características de la sociedad de "1984", descrita por Orwell, a mediados de siglo pasado, con cada individuo vigilando a sus conciudadanos al servicio del sistema y sus falacias: "LA GUERRA ES LA PAZ. LA LIBERTAD ES LA ESCLAVITUD. LA IGNORANCIA ES LA FUERZA."

³⁷ También resulta frecuente que acciones violentas similares reciban calificaciones "morales" bien diferentes dependiendo de quienes las protagonicen. De simples travesuras o, como mucho gamberradas propias de estados de embriaguez que las hacen en cierto modo disculpables, si son ejecutadas por individuos de clases medias o alta, a peligrosas salvajadas capaces hasta de desestabilizar nuestro "ejemplar" modo de vida si son protagonizadas por inmigrantes o gitanos.

³⁸ Aunque, en cualquier caso, es necesario admitir que también en este sentido asistimos a un proceso creciente de "blindaje" que nos es "ofrecido" por la industria del automóvil y su publicidad. Coches cada vez más potentes y "seguros", casi "carros de combate", que nos permiten "jugar" con el peligro de la velocidad en condiciones "más ventajosas". Un blindaje, que también en este caso es mayor o menor en función de nuestros niveles de renta. Siempre tiene más posibilidades de sobrevivir a un accidente de tráfico un alto ejecutivo al volante de un flamante 4x4, que un vendedor ambulante que conduce una desvencijada furgoneta cargada de naranjas.

³⁹ La isla de Seaheaven del Show de Truman ya no es ficción. Ya comienza a ser una realidad o, mejor dicho, una "virtualidad" de cuyo limbo es muy difícil escapar.

are minimized by the development of psycho-social mechanisms of self-complacency which lead us to have an irresponsible blind faith in the technique as an infallible neutralizing factor. On other occasions they are maintained or magnified in order to allow and abusive establishing of guidelines for social control serving the economic or political elite.

So, the urban reality is, in our geographical and historical context, the territorial projection of consumerism, squandering, inequality, phobias and an opulence-versus-misery factor that shape the capitalist way of life and its cult, exacerbated into individualism as a means of achieving success. A way of life that leads our cities into a permanent state of deconstruction of common or collective areas both on a physical and psycho-social level, and a fragmentation and progressive segregation of (non) urban areas. Our cities, by feeding all these neo-liberal habits, have ceased to be a social project and in the process we citizens, ever increasingly isolated, both physically and mentally, and more and more defenceless in the face of a physical, economic and political environment which is gradually growing more aggressive and less democratic. And as an aberrant reaction to the ineffectiveness, biased or not, of public powers to get around the situation, instead of constructing common gathering points via community initiatives, we opt for shuttering up our homes, neighbourhoods, cities and even our minds in an attempt to mitigate the fears that cause those threats that we perceive, almost always at an angle, in those surroundings.

The economic motive as the basis for urban segregation and social fragmentation. The role of the transport model and infrastructure in the fragmented, segregated and anti-democratic city of neo-liberalism.

One of the most relevant processes experienced in our cities in modern times is the consolidation of differentiated and isolated urban sectors, characterized by the predominant or exclusive and excluding role that they play.

However, the mono-functional vocation of the different areas that make up a sectorised city is not a new phenomenon. Its origins can be found in the profound transformation seen in our production methods and means of transport⁽²⁵⁾, with the advent and development of railways, as a result of the Industrial Revolution, which led, on one hand to a unprecedented growth of cities and, on the other hand, to the laying out of differentiated urban sectors. Industrial areas and working class neighbourhoods then begin to appear and grow in residential periurban areas meant for the upper classes trying to escape the congestion and the pollution of industrial capitals. With this sectorisation we begin to see the first symptoms of the inherent social fragmentation found in the development of segregated urban sectors.

However these factors of growth, fragmentation and segregation, and the suburban dispersion of cities, do not gather their real and unstoppable momentum until the first or second half of the twentieth century, depending on the area, with the consolidated use of the private car and the development of the road transport network. Within the framework of neo-liberalism, this "revolution" of the transport model constitutes an ideal catalyst for the extension and dispersion of cities and for an unprecedented isolation and physical fragmentation and segregation, not only of urban functions into sectors, but also of different, of clearly differentiated residential areas. This division into different isolated residential areas which are generally also occupied by differentiated communities, formed by individuals with similar characteristics, is an ideal "breeding ground" for an increase in and a consolidation of phenomena of fragmentation, segregation and lack of social communication.

This social segregation may be due to any number of apparent reasons, such as racist or religious issues, but its prime origin is almost always found in economic interest⁽²⁶⁾. So, for example, in the "black" ghettos poor only blacks live. And sometimes poor white people. The rich blacks,

sometida a una multiplicidad de incertidumbres y peligros que nos introducen de lleno en lo que Ulrich Beck ha definido como la "Sociedad del Riesgo". Unos riesgos con diferentes respuestas según los casos. Por un lado, generalmente cuando al sistema no le interesa que se evidencien con nitidez, o son percibidos muy vagamente y asumidos como algo inevitable e inherente al propio modo de vida o son minimizados mediante el desarrollo de mecanismos psico-sociales de autocomplacencia que nos hacen depositar una irresponsable confianza ciega en la técnica como infalible factor para su neutralización. En otras ocasiones son mantenidos o magnificados para posibilitar el establecimiento abusivo de pautas de control social al servicio de la élite económico-política.

Así, el hecho urbano es, en nuestro contexto geográfico e histórico, una proyección sobre el territorio del consumismo, el despilfarro, la desigualdad, las fobias y del binomio enfrentado opulencia-miseria que configuran el modo de vida capitalista y su culto exacerbado al individualismo como mecanismo para alcanzar el éxito. Un modo de vida que conduce a nuestras ciudades a una deconstrucción permanente de los espacios comunes o colectivos tanto en el plano territorial como en el psico-social y a una fragmentación y segregación progresiva del espacio (no) urbano. Nuestras ciudades, al servicio de todos estos vicios neoliberales, han dejado de ser un proyecto social y en este proceso los ciudadanos, al estar cada vez más aislados, tanto física como mentalmente, sufrimos cada vez una mayor indefensión frente a un entorno físico y económico-político que se torna, progresivamente, más agresivo y menos democrático. Y como respuesta aberrante y ante la inoperancia, interesada o no, de los poderes públicos para atajar esta situación, en lugar de tratar de construir, mediante iniciativas ciudadanas colectivas, espacios comunes de encuentro, nos inclinamos por blindar nuestras casas, barrios, ciudades e, incluso, nuestras mentes tratando de mitigar de este modo las fobias que nos provocan la parte de los riesgos que, de forma casi siempre sesgada, percibimos en ese entorno.

El móvil económico como fundamento de la segregación urbana y la fragmentación social. El rol del modelo y las infraestructuras de transporte en la ciudad fragmentada, segregada y antidemocrática del neoliberalismo.

En la actualidad, uno de los procesos más relevantes que experimentan nuestras ciudades consiste en la consolidación de sectores urbanos diferenciados y aislados que se caracterizan por desempeñar funciones predominantes o exclusivas y excluyentes.

No obstante, esa vocación monofuncional de las diferentes áreas que conforman la ciudad sectorizada no constituye un fenómeno nuevo. Su origen se encuentra en la profunda transformación experimentada en los medios de producción y transporte⁽²⁷⁾, con la aparición y desarrollo del ferrocarril, a raíz de la Revolución Industrial, que llevaron, por una parte, a un crecimiento hasta entonces desconocido de las ciudades y, por otra, a la configuración de sectores urbanos diferenciados. Comienzan entonces a surgir en el territorio urbano zonas industriales y barrios obreros y a desarrollarse en los extrarradios periurbanos áreas residenciales destinadas a las clases altas que huyen de la congestión y de la polución de las urbes industriales. Con esta sectorización comienzan a darse los primeros síntomas de la fragmentación social inherente al desarrollo de sectores urbanos segregados.

Sin embargo, los fenómenos de crecimiento, fragmentación y segregación, y dispersión suburbial de las ciudades, no

however, live in sumptuous mansions on luxury estates or in residential areas of key urban centres. And there, rather than being discriminated against, they are envied.

Furthermore, the physical segregation and fragmentation of space and the socio-economic reflection of this mark enormous differences in terms of the chances each segregated social group has of accessing the various elements of the (non) urban system, the transport model playing once more a dominant role in this case. The transport model, being clearly incompatible with public and collective transport systems as a result of the territorial and urban model of the sprawling city and being based, consequently almost exclusively on individual and private methods of transport this is a classist, excluding and exclusivist model, non-democratic and closed. Those who are excluded, and the weaker social classes, who have little or no financial means of acquiring private transport discover that their mobility is considerably reduced, and subsequently so the accessibility to them of different urban sectors, areas and services.

In addition to this, in the urban areas occupied by these social classes, or in the immediate surroundings, certain basic services and facilities tend to be insufficient or non-existent. In the segregated and widespread city the relevant authorities do not usually have the financial capacity, nor, quite often, the political desire, required to make these services and facilities available and equally accessible to all citizens, almost always resulting in a discrimination of those areas where the residents have a lower level of income.

In this way a non-democratic (non) urban planning comes into being, if we consider that one of the ultimate aims of democracy should be for all citizens to have the opportunity to live in equal conditions.

Ransacking of Community Areas

Furthermore, the new dimension acquired by community areas, which in practice cease to be of a public nature, is an added factor which impedes social relationships, communication and involvement. Public communication points are substituted by new areas of thoroughfare such as high-speed transport routes or large retail centres where people are permanent slaves to speed, lack of communication and solitude which, paradoxically, emerge within the crowd. Social areas therefore become pathologically impoverished and are reduced to those (non) areas of thoroughfare or to specific circles of social interaction such as the work environment and finally, the family home, which becomes, with the help of mass media and new technology an almost exclusive window on to the great world on display, a showcase of a misleading (i) virtual reality.

Inhibition of social relationships, poverty and insecurity. The response to fear: private security, city patrols and fortification of urban spaces and scenes.

In this way an urban (in reality non-urban) society (weak on social relationships) is moulded, gripped by different phobias. Inequality generates poverty within the underprivileged and excluded, and this poverty, with its misleading, biased and aberrant association to violence within the imaginary community, grows into an ever increasingly patent and potent phobia stretching right across society from the most privileged upper classes to the working class. A classless, class society "united" against and due to a fear of outsiders.

Clearly neither poverty nor its psycho-social association with violence are exclusive to urban areas. However it is in urban areas, and in particular where the urban landscape has been "devoured", denaturalized and taken over by the sprawling (non) city, where inequality is most in evidence and poverty is most visible and, therefore, where a growing sensation of insecurity among the people is most palpable and worrying, insecurity in the light of that, in principal false, poverty-violence ratio (27).

Fragmentation, individualism, lack of communication

alcanzan a cobrar su verdadera e incontenible fuerza hasta la primera o la segunda mitad del siglo XX, dependiendo de las zonas, con la consolidación del uso del automóvil privado y el desarrollo de las vías de transporte por carretera. En el marco del neoliberalismo, esta "revolución" del modelo de transporte supone un catalizador ideal para la extensión y dispersión de la ciudad y para un aislamiento y una fragmentación y segregación física sin precedentes, no sólo de las funciones urbanas en sectores, sino también de diversas áreas residenciales claramente diferenciadas. Esta diferenciación de diversas áreas residenciales aisladas que, generalmente, son habitadas por colectivos también diferenciados y formados por individuos con peculiaridades similares, conforma un "caldo de cultivo" ideal para el incremento y consolidación de fenómenos de fragmentación, segregación e incomunicación social.

Dicha segregación social puede achacarse a multitud de motivos aparentes, como pueden ser raciales o religiosos, pero en su origen primario casi siempre está la motivación económica (34). Así, por ejemplo, en los guetos habitados por población de raza negra sólo viven negros pobres. Y también a veces blancos pobres. Los negros ricos, por el contrario, viven en mansiones suntuosas situadas en lujosas urbanizaciones o en las áreas residenciales de los centros urbanos de decisión. Y, más que discriminados, son envidiados.

Por otra parte, la segregación y fragmentación física del espacio y su traducción socioeconómica determinan grandes diferencias en cuanto a las posibilidades de acceso de cada grupo social segregado a los diferentes elementos del sistema (no) urbano, desempeñando de nuevo en este caso un papel fundamental el modelo de transporte dominante. Éste, al ser claramente incompatible con los medios de transporte públicos y colectivos como consecuencia del modelo territorial y urbanístico de la ciudad difusa y al estar basado, por consiguiente, casi exclusivamente en medios de transporte individuales y privados es un modelo clasista, excluyente, exclusivista, no democrático y cerrado. Los excluidos y las clases sociales más débiles, al tener escasas o nulas posibilidades económicas para disponer de medios de transporte privados ven muy reducida su capacidad de movilidad y de acceso a los diferentes sectores, áreas y servicios urbanos.

Además, en las áreas urbanas ocupadas por estas clases sociales o en sus proximidades suelen ser insuficientes o inexistentes una serie de servicios y equipamientos básicos. En la ciudad difusa y segregada las administraciones competentes no suelen tener la capacidad financiera ni, en muchas ocasiones, la voluntad política necesarias para disponer estos servicios y equipamientos en iguales condiciones de accesibilidad para el conjunto de los ciudadanos, resultando casi siempre discriminadas las áreas cuyos habitantes disponen de menores niveles de renta.

En este sentido resulta un (no) urbanismo no democrático, si asumimos que uno de los fines últimos de la democracia debiera ser que todos los ciudadanos gozasen de posibilidades para una vida digna en igualdad de condiciones.

El saqueo de los espacios colectivos

Por otra parte, la nueva dimensión que adquiere el espacio colectivo, perdiendo de facto su carácter público, es un factor añadido que inhibe las relaciones, la comunicación y la participación social. Los espacios públicos de comunicación son sustituidos por nuevos espacios de tránsito como las vías de comunicación rápida o los grandes centros comerciales en los

and, among many other factors, the consolidation of the home as the central and almost exclusive space for the "social" (non) relationships that characterized our urban lifestyle, give rise to the deterioration and destruction of the city both from an urbanistic and a sociological point of view. All this "isolates" the citizen, who "should", either alone or in almost tribe-like packs and via police-style methods fed by fascist-type prejudices, face up to growing phobias, which are ploughed back into the system and to its methods of (lack of) social control, in the light of which satisfactory answers are unlikely to be found. In particular bearing in mind that the wide reach of the sprawling city requires considerable financial efforts in order to provide any type of service, including security. These financial difficulties are increased as a product of demagogic, neo-liberal policies which uphold the emaciation of the State and the reduction of tax payments within the framework of a less and less progressive fiscal system.

In this way, it is above the urban ruins perpetrated by the voracious carcinoma that is the sprawling city where the strongest and most "threatening" agoraphobia, xenophobia, and many other fears emerge, which for the most part sum up or are a result of a pathological fear of the "violence of poverty" and cause the adoption of false and dysfunctional solutions on an individual or, at the most, "tribal" level.

Out of a reaction to fear grows and develops a process of urban "shielding" which begins with residential estates inhabited by the upper social classes and which gradually becomes an extension of the (non) city as a whole, which sees many of its broken off pieces evolve, sociologically and typologically, into fortress-estates full of panic rooms and bunker-style houses in which people cut themselves off and try to protect themselves from "the others" and from their phobias, real or imagined, surrounding themselves by impenetrable walls and fencing and using sophisticated telematic devices and expensive private security services.

A dangerous process is thus put in motion via which part of the power granted by society to the State, or if preferred, stolen from society by the State in order to deal with insecurity and violence (by exercising a "legal" or regulated violence) becomes "privatized", sometimes in a guided fashion, but on occasions in a dangerous context of irregularity and official permissiveness. And to top off the "official" process of violence, both in its direct and "indirect" form, be it open or latent, expressed in a variety of abusive methods for the (lack of) urban control, it is finally applied as an arbitrational and "preventative" measure (28).

The outcast and "different" are no longer merely "separated" for being considered "inferior", but simply for being so, their become suspicious and the object of "preventative" violence, given the permissiveness or official complicity, without even the right to presumed innocence. And all phenomena of urban violence, regardless of the social background of the perpetrators (which tends to vary), end up being abstractly attributed to the underprivileged social classes (29).

In the meantime the most "authentic", damaging and widespread threats and dangers are belittled or ignored and therefore the necessary measures for dealing with them are not taken or not demanded strongly enough. These threats, inherent in the very roots of the current model for urban living (which is at the same the best way to express the capitalist lifestyle) and in spite of being permanently present, are only very vaguely perceived. They are threats which, however, are difficult to solve without adopting radical measures which are unlikely to be allowed or taken on by those who benefit from the commercialist nature predominant in the (de)construction of our cities. The inhabitants of our urban world, therefore, do not feel the need to protect themselves against the atrocious violence exercised by the imposed mobility upon which the model is based (30). This mobility is the cause of and unstoppable pandemonium of psychological disorders, such as stress, and of physical illnesses which reduce our quality of

que las personas son esclavas permanentes de la velocidad, la incomunicación y una soledad que, paradójicamente, se desenvuelve entre la muchedumbre. El espacio social, por tanto, alcanza cotas de empobrecimiento patológicas y queda reducido a estos (no) lugares de tránsito o a esferas de relación social muy específicas como la laboral y, en última instancia, a la vivienda familiar, la cual se convierte, con el apoyo de los medios de comunicación de masas y de las nuevas tecnologías, en mirador casi exclusivo del gran escaparate del mundo, muestrario de una falaz (i) realidad virtual.

Inhibición de las relaciones sociales, pobreza e inseguridad. Las respuestas al miedo: seguridad privada, patrullas ciudadanas y fortificación de espacios y escenarios urbanos.

Se conforma de este modo una sociedad (débil en relaciones sociales) urbana (en realidad no-urbana) atezada por diferentes fobias. La desigualdad genera, en el polo de los desfavorecidos y los excluidos, pobreza y esta pobreza, por lo general asociada falaz, sesgada y aberrantemente a la violencia en el imaginario colectivo, es germen de una fobia cada vez más patente y potente que atraviesa toda la sociedad desde las clases más favorecidas hasta la clase trabajadora. Una desclasada sociedad de clases "unida" frente y por el miedo a los excluidos.

Evidentemente, ni la pobreza, ni su asociación psico-social a la violencia son exclusivas del medio urbano. No obstante, es en el medio urbano, y especialmente donde la urbe ha sido "devorada", desnaturalizada y dominada por la (no) ciudad difusa donde más evidentes se hacen las desigualdades y donde más visible resulta la pobreza y, por lo tanto, donde es más palpable e inquietante una creciente sensación ciudadana de inseguridad ante ese, en principio falso, binomio pobreza-violencia (35).

La fragmentación, el individualismo, la incomunicación y, entre otra multiplicidad de factores, esa consolidación de la vivienda como espacio central y casi exclusivo de las (no) relaciones "sociales" que caracterizan nuestro estilo de vida urbano, propician el deterioro y destrucción de la ciudad tanto desde el punto de vista urbanístico como desde el sociológico. Todo ello "aisla" al ciudadano que "debe" enfrentarse, sólo o en agrupaciones de carácter casi tribal y mediante métodos parapoliciales alimentados por prejuicios de corte fascista, a unas fobias crecientes, que retroalimentan al sistema y a sus métodos de (des) control social, ante las cuales difícilmente puede encontrar respuestas satisfactorias. Especialmente si tenemos en cuenta que la gran extensión de la ciudad difusa requiere grandes esfuerzos de financiación para su dotación en cualquier tipo de servicios, incluidos los de seguridad. Esas dificultades de financiación se ven incrementadas como producto de unas demagógicas políticas neoliberales que preconizan el adelgazamiento del Estado y la reducción de las cargas tributarias en el marco de una fiscalidad cada vez menos progresiva.

Así, es sobre las ruinas urbanas perpetradas por el voraz carcinoma de la ciudad difusa donde con más fuerza y más "amenazantes" emergen la "agorafobia", la xenofobia y otros muchos miedos que, en la mayoría de los casos, resumen o son el resultado de un miedo patológico a la "violencia de la pobreza" y propician la adopción de falsas e inoperantes soluciones de carácter individual o, como mucho, "tribal".

Como respuesta al miedo surge y se desarrolla un proceso de "blindaje" urbano que comienza en urbanizaciones habitadas por clases sociales altas y que progresivamente se hace

life, and which also lead to a great many more deaths and financial losses (in road accidents, traffic jams etc.) than can be attributed to the "violence" perpetrated by outcasts.

Yet the poverty-violence ratio, despite being borne of a treacherous psycho-social fabrication, finally becomes a reality eternally present in the underprivileged areas left in the wake of the spatial and social fragmentation of our cities. In these areas, which end up forming real ghettos and pools of poverty, part of the population, Esther individually or in organized gangs or urban "tribes", normally run by various kinds of "mafias", ends up making violence a way of life because they see no other alternative. This, which to a certain extent is the response of these "violent" groups to the latent violence of the system, installs a permanent fear, this time much more real than imaginary, between the whole population of these urban "ghettos", which are frequently abandoned by official policies and become authentic "lawless cities", rife with citizen "patrols" full of arbitrational "men of justice". Perhaps this is the most aberrant, atrocious and dangerous type of shielding.

In this way the creation of shielded residential areas becomes general, areas occupied by the upper and middle classes, alongside "lawless" suburbs and slums. The immeasurable liking for creating such highly protected spaces in which to preserve the introverted lifestyle of a handful of people leads to "enclosed" and "protected" urban areas, the expression of the risk society and the fear that we are increasingly destined to endure.

Shielding of public community areas and simulated urban planning

This urban shielding does not only surround residential areas, but is also taking hold with impunity of other areas, theoretically for community use, in a process of exclusive "appropriation" of community spaces.

Thus, for example, parks and garden are "fitted" with enclosures, while other areas of the city (a good example of this are the urban settings of interest to tourists) "fortify" themselves by way of psychological barriers (such as a disproportionate police presence or panoptical CCTV devices) which in fact dissuade use of such areas by those "excluded" from the system, as a cumbersome and unjust mechanism in place to mitigate the phobias of the exclusive classes and to satisfy their insatiable and pathological "voyeuristic" appetite for the artificially established rules of the beauty of empty and lifeless urban scenery. Streets, squares, parks and gardens come to be considered as just another part of the urban scenery, losing their original essence as a setting for urban life and being designed merely according to the visual "perspective" on the architectural scenic space. Public areas are no longer space for living and social communication, and become artificial, merely scenic spaces for looking at, existing to serve private businesses, be it directly or indirectly.

As an overall consequence of a fear of violence and of the perception of the city as a shielded product intended for the "voyeuristic" market actions are taken in urban planning that could be classified as "argumentative" urban planning. Its setting is within the areas of the city that have become severely run down and which, depending on certain characteristics (of a historical, cultural or artistic nature, etc.) may be included in that "voyeuristic" market offering fat economic returns.

Faced with an inability or obstacles to the social and urban rehabilitation of these area, either because it is too expensive or due to the difficulty in establishing efficient methods of urban control over the insecurity factors present there, they are duly abandoned and more or less reliable "replicas" are created in the form of "theme parks", quite separate and independent from their original urban context. This is how simulated urban planning materializes. We are swindled by almost virtual replicas which improve on the original from a scenic point of view, at the expense of a cold and inert artificiality which leaves them empty, lifeless and

extensivo al conjunto de la (no)ciudad, que ve evolucionar sociológica y tipológicamente muchos de sus fragmentos rotos hasta convertirse en urbanizaciones-fortaleza plagadas de habitaciones del pánico y chalés-búnker en los que sus habitantes se aíslan y tratan de protegerse de "los otros" y de sus fobias, imaginarias o reales, rodeándose de "infranqueables" muros y verjas y mediante sofisticados medios telemáticos y costosos servicios de seguridad privada.

Se inicia así un arriesgado proceso mediante el cual parte de la capacidad otorgada por la sociedad al Estado o, según se prefiera, hurtada por el Estado a la sociedad para combatir la inseguridad y la violencia (mediante el ejercicio de una violencia "legal" o regularizada) pasa a ser "privatizada", unas veces de forma reglada y otras en un peligroso marco de alejamiento y permisividad oficial. Y como culminación del proceso la violencia "oficial", tanto directa como "delegada", tanto en forma manifiesta como en forma latente, expresada en una diversidad de métodos abusivos de (des)control urbano, acaba por aplicarse de manera arbitraria y "preventiva" ⁽³⁶⁾.

Los excluidos y los "diferentes" ya no sólo son "apartados" al ser considerados "inferiores", sino que por el mero hecho de serlo, pasan a ser sospechosos y objeto de violencia "preventiva", ante la permisividad o la complicidad oficial, sin derecho siquiera a la presunción de inocencia. Y todos los fenómenos de violencia urbana, independientemente de la procedencia social (que suele ser diversa) de quiénes lo perpetren, acaban siendo abstractamente atribuidos a las clases sociales más desfavorecidas ⁽³⁷⁾.

Entretanto los riesgos y peligros más "auténticos" y más lacerantes y generalizados son minimizados o ignorados y, por lo tanto, no se toman o se exige con la suficiente fuerza que se tomen las medidas necesarias para atajarlos. Estos riesgos, al ser inherentes a las mismas raíces del actual modelo de vida urbano (que es a la vez donde mejor se expresa el modo de vida capitalista) y a pesar de estar presentes permanentemente, son percibidos sólo vagamente. Riesgos que, por otra parte, tienen difícil solución sin la adopción de medidas radicales que difícilmente serían permitidas o asumidas por los beneficiarios del carácter mercantilista que domina la (de) construcción de nuestras ciudades. Así, los habitantes de nuestro mundo urbano no experimentan la necesidad de "protegerse" ante la atroz violencia ejercida por la movilidad obligada en la que se sustenta el modelo ⁽³⁸⁾. Una movilidad que es origen de una irrefrenable pandemia de trastornos psicológicos, como el estrés y de enfermedades físicas que merman la calidad de vida, y que produce, además, muchos más muertos y pérdidas económicas (en siniestros de tráfico, atascos, etc.) que los que pudieran atribuirse a la "violencia" de los excluidos.

Pero el binomio pobreza-violencia, a pesar de nacer como una construcción psico-social falaz, termina por hacerse una realidad siempre presente en las áreas más desfavorecidas por los fenómenos de fragmentación espacial y social de nuestras ciudades. En estas áreas, que acaban conformándose como auténticos guetos y bolsas de pobreza, una parte de la población, bien de manera individual, bien organizada en bandas o "tribus" urbanas generalmente dirigidas y utilizadas por "mafias" de diversa índole, termina, al no vislumbrar otras alternativas, por hacer de la violencia su modo de vida. Esto, que en buena medida es respuesta de estos grupos "violentos" a la violencia latente del sistema, instala el miedo permanente, esta vez un miedo más fundamentado que imaginario, entre el conjunto de los habitantes de estos "guetos" urbanos que terminan, ante el

without credibility. Orwellian simulations of urban settings, permanently guarded and with an artificial society to which we turn, gripped by our fears, in order to shut ourselves away "voluntarily" and become just another piece in a totalitarian mechanism under the false, sugar-coated illusion of being "alive" and safe, and free and happy (21).

By way of conclusion: keep hope alive

Our cities are a distorted mirror in which we look at ourselves without ever seeing our true essence. They are the product of a fear that destroys our social substance and our ability to find personal and group enrichment through communication and interaction with others, with "the others" and with those who are "different". They are an expression of the "divide and you will overcome" theory applied by the system in order to achieve its own savage strength. They are a gradual accumulation of physical and mental barriers which isolate us and which, instead of protecting us, make us progressively more vulnerable. They have ceased to be the territorial result of a social Project and have become a dantesque expression of inhumane and dehumanized superstructures which remove our personalities and create a structureless and self-exclusive society which perpetually rejects many of those people who, at a certain time in their lives, are among the weakest, and which is indifferent to the depletion of natural resources as a result of greed, or simply due to vanity and fear.

However, in this unfavourable light, it is worth wondering if there is still a chance we can reverse this disintegrating tendency found in urban and suburban areas and the societies living there. If possible, just as society and the system are eventually reflected in territorial structures, so that any alterations, profound or essential to a greater or lesser degree, could be a starting point for the development of processes of re-socialisation in our cities: so that, with a view to offering solutions, we can begin to deal with the real threats and to demythologize the unfounded fears which render us incapable of any group activity; so that we become aware of the imperious need within us to be free of the heavy chains impose on us a worship of speed and space of continuous movement. Quite an enigma which, despite its complexity, we have the right and the obligation to attempt to unravel.

I honestly relieve that if we persist in the task of demolishing the walls and barriers, even in those areas without communication and movement, which divide and make air-raid shelters of our cities, our neighbourhoods, our squares and our parks, we will be taking the first large step needed to start to liberate our minds, to make them more receptive, interactive and communicative, in this way opening up to ourselves a new opportunity to begin to consider and embark upon common projects of human development, sustainable development, in its four aspects - territorial, social, ecological and also economic (from the primacy of a democratic micro-economy to macro-economic "totalitarianism"), for our cities and suburbs.

It is clear that this hazardous affirmation runs the risk of being branded as irrident reformism which drops any direct action taken against the real root cause of the problems afflicting the land and urban society, and which accepts the system and superstructures that it claims to despise.

However I consider that, in the current context in which we citizens are splashing about, defenceless and weary in the swamp of savage globalization, one of the few urban barricades that we still use results from acting on a local level to try to have some effect at global level, in trying, without giving up the utopia as our goal on the horizon, to modify what we can in our immediate surroundings in order to pave the way for another world, at present almost impossible but which is possible on the long term.

The outline of this action on a local level in matters of urban and suburban territories is now much clearer: optimizing the use of land and controlling of urban growth, traffic calming and recovery of the role of communication in community areas, the creation and consolidation of

frecuente abandono de las políticas oficiales, por convertirse en auténticas "ciudades sin ley" donde proliferan "patrullas" ciudadanas plagadas de "justicieros" arbitrarios. Tal vez la forma de blindaje urbano más aberrante, atroz y peligrosa.

De este modo se va generalizando la creación de urbanizaciones blindadas, ocupadas por clases altas y medias, y de suburbios y tugurios "sin ley". El afán desmedido por crear espacios blindados en los que seguir manteniendo el modo de vida insolidario de unos pocos, genera espacios urbanos "prisioneros", "protegidos", como expresión de la sociedad del riesgo y del miedo en la que estamos cada vez más condenados a vivir.

Blindaje de los espacios públicos colectivos y simulacro urbanístico

Este blindaje urbano no sólo se circunscribe a las áreas residenciales sino que se va apoderando impunemente de diferentes áreas de la ciudad de teórico uso comunitario, en un proceso de "apropiación" excluyente de los espacios colectivos.

Así, por ejemplo, parques y jardines se van "dotando" de cerramientos, en tanto que otras áreas de la ciudad (un buen ejemplo lo constituyen los escenarios urbanos de "vocación turística") se "fortifican" mediante barreras psicológicas (como una desmedida presencia policial o dispositivos de vigilancia panópticos) que terminan por disuadir de su uso a los "excluidos" del sistema, como mecanismo burdo e injusto para mitigar las fobias de las clases excluyentes y satisfacer su insaciable y patológico apetito "voyerista" por unos artificialmente instituidos cánones de belleza de unos escenarios urbanos vacíos y sin vida. Calles, plazas, parques y jardines pasan a ser considerados tan sólo como un elemento más del escenario urbano, perdiendo su esencia original como marco de vida urbana y diseñándose sólo en función de la "perspectiva" visual del espacio escénico arquitectónico. Los espacios colectivos dejan de ser espacios para ser vividos y para la comunicación social, para pasar a constituirse como artificiosos espacios meramente escénicos para ser mirados y al servicio, ya sea directo o indirecto, del negocio privado.

Como resultado conjunto del miedo a la violencia y de la concepción de la ciudad como producto blindado destinado al mercado "voyerista" se producen asimismo actuaciones urbanísticas que podríamos conceptualizar bajo la denominación de urbanismo "replicante". Su "ámbito" de actuación se circunscribe a áreas de la ciudad que han sufrido procesos intensos de degradación y que en función de determinadas particularidades (históricas, culturales, artísticas, etc.) son susceptibles de ser introducidas en ese mercado "voyerista" para producir elevados beneficios económicos.

Ante la imposibilidad u obstáculos para rehabilitar social y urbanísticamente estas áreas de la ciudad, por su alto coste económico o por las dificultades para establecer medidas eficaces de control urbano sobre los factores de inseguridad que padecen, se procede a su abandono y a la creación, a modo de "parques temáticos", de "réplicas" más o menos fieles de las mismas, ajenas y externas a su contexto urbano original. Se materializa así el simulacro urbanístico. Nos estafan con réplicas casi virtuales que mejoran el original desde el punto de vista escénico, a costa de una fría e inerte artificialidad que las tornan vacías, sin credibilidad y sin vida. Simulacros urbanos orwellianos permanentemente vigilados y con una sociedad de artefacto a los que acudimos para, atenazados por nuestros miedos, recluirnos "voluntariamente" y ser simplemente una pieza más de un

multipurpose spaces, urban planning that reduces the need for transport and strengthens group transport to create an urban space which is altogether more accessible, and a long, long etcetera, which there is no need to list in the context of this article. In short, the construction of cities for life instead of the deconstruction of (non) cities for the speculative market, for which a leading role and active participation of the citizens is indispensable (in particular that of groups, such as children, women, and the elderly, who are "weaker" and more "under threat" from the current aggression of the urban way of life) in all the decision-making processes that affect the organization and development of the metropolis in which they live.

Rather than theorizing, therefore, the moment has come for taking action and, given that political decisions in whatever light they may be perceived, almost always come later than social demands, this is in the first instance, our responsibility, that of all citizens in general and, in particular that of those professionals working in urban planning and land regulation, in addition to social workers and organizations representing citizen affairs.

With everyone's effort for the good of all, ANOTHER CITY IS POSSIBLE! ANOTHER WORLD IS POSSIBLE!

References

1. Bibliography

Beck, Ulrich "Organized Irresponsibility", in *"Crisis Ecológica y Sociedad"*, volume 1 of the *"Colección Arcadia"* by Germanía, S.G.S.L., Alzira - Comisiones Obreras.

Choay, Françoise "Urbanism. Utopias and Realities", published in Barcelona, by Lumen

Davis, Mike "How Eden lost its garden. A political history of the Los Angeles landscape" in volume 11 of *"Ecología Política"*, published in Barcelona by FUHEM-CIP/Icaria.

Davis, Mike "Beyond Blade Runner. Urban Control: the ecology of fear", published in Barcelona, by Virus.

Hernández Aja, Agustín "La ciudad estructurada", in *issue number 15 of the "Biblioteca Ciudades para un futuro más sostenible"* (<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n15/aaaher.html>)

Riechmann, Jorge "Tiempo para la vida. La crisis ecológica en su dimensión temporal", Málaga, Ediciones del Genal.

León Rodríguez, Rafael "Un nuevo urbanismo para Andalucía", in *issue 25 of Aula Verde*. Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

Magnaghi, Alberto "Megalopolis: presumption and stupidity (the Florence case)", in *issue 11 of Ecología Política*, Barcelona, FUHEM-CIP/Icaria.

Mumford, Lewis "Technics and Civilisation", published in Barcelona, by Altaya.

Naredo Molero, María "Seguridad urbana y miedo al crimen", in *Issue 22 of the "Biblioteca Ciudades para un futuro más sostenible"* (<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n22/amnar.html>)

Orwell, George "1984"

Verdú, Vicente "El estilo del mundo. La vida en el capitalismo de ficción", published in Barcelona, by Anagrama.

2. Cinematography

"The Truman Show" - Peter Weir and Andrew Niccol

"Gattaca" - Andrew Niccol

"Panic Room" - David Fincher and David Koepp

"Minority Report" - Phillip K. Dick and Steven Spielberg

Thanks to my friends Carlos Parejo and Laly Rosselló for dedicating some of their time to this article and for their invaluable encouragement and feedback.

engranaje totalitario bajo una falsa y edulcorada ilusión de estar "vivos" y seguros y de ser libres y felices (39).

A modo de conclusión: mantengamos viva la esperanza

Nuestras ciudades son un distorsionado espejo en el que nos miramos sin poder percibir nuestra verdadera esencia. Son el fruto de un miedo que destruye nuestra sustancia social y nuestra capacidad para enriquecernos personal y colectivamente a través de la comunicación y la interrelación con los demás, con los "otros", con los "diferentes". Son expresión del "divide y vencerás" que utiliza el sistema para su fortalecimiento salvaje. Son un cúmulo creciente de barreras físicas y mentales que nos aíslan y que, en lugar de protegernos, nos tornan progresivamente más vulnerables. Han dejado de ser resultado territorial de un proyecto social para pasar a ser dantesca expresión de unas superestructuras inhumanas y deshumanizadas que nos anulan como personas y que conforman una sociedad desestructurada y autoexcluida que excluye a perpetuidad a muchos de los que, en un momento de su vida, se sitúan entre los más débiles y que se muestra indiferente cuando se dilapidan los recursos naturales y sociales por codicia o simplemente por vanidad y miedo.

No obstante, en este contexto tan poco favorable, cabe preguntarse si aun existen posibilidades de revertir esta tendencia disgregadora de los ámbitos urbanos y suburbanos y de las sociedades que los habitan. Si es posible, al igual que la sociedad y el sistema acaban reflejadas en las estructuras territoriales, que modificaciones más o menos profundas o esenciales en las estructuras urbanas puedan suponer un punto de partida para el desarrollo de procesos de resocialización en nuestras ciudades; para que, con vocación de ir aportando soluciones, comencemos a afrontar los riesgos reales y a desmitificar los miedos infundados que nos inhabilitan para la acción colectiva; para que tomemos conciencia de la imperiosa necesidad que tenemos de liberarnos de las pesadas cadenas que nos imponen el culto a la velocidad y a los espacios de tránsito permanente. Todo un enigma que, a pesar de su complejidad, tenemos el derecho y el deber de intentar resolver.

Sinceramente pienso que si nos empeñamos en la tarea de derribar los muros y barreras, incluidos esos espacios de incomunicación-tránsito, que fragmentan y "bunkerizan" nuestras ciudades, nuestros barrios, nuestras plazas y parques, estaremos dando el primer gran paso necesario para comenzar a liberar nuestras mentes, para hacerlas más permeables, interactivas y comunicativas, ofreciéndonos de este modo una nueva posibilidad para comenzar a plantear y a poner en marcha proyectos comunes de desarrollo humano, de desarrollo sostenible, en su cuádruple vertiente territorial, social, ecológica y, también, económica (desde la primacía de una microeconomía democrática frente al "totalitarismo" macroeconómico), para nuestras ciudades y suburbios.

Es evidente que esta arriesgada afirmación corre el peligro de ser tildada de reformismo irredento que renuncia a la acción directa dirigida contra las verdaderas raíces de los problemas que aquejan al territorio y a la sociedad urbana y que asume el sistema y las superestructuras que denuncia y dice aborrecer.

No obstante creo que, en el contexto actual en el que los ciudadanos chapoteamos casi inermes y agotados en la ciénaga de la globalización salvaje, una de las pocas barricadas urbanas que aun mantenemos operativa radica en actuar sobre lo local para tratar de incidir en lo global, en tratar de, sin renunciar a la utopía como horizonte a alcanzar, modificar lo que es posible y lo

más inmediato para posibilitar otro mundo, hoy casi imposible, pero posible en el largo plazo.

Las líneas básicas para esta actuación desde lo local en el ámbito del territorio urbano y suburbano están ya más que definidas: optimización del uso del suelo y contención del crecimiento urbano, pacificación del tráfico y recuperación del papel de comunicación de los espacios colectivos, creación y consolidación de espacios multifuncionales, diseños urbanísticos que reduzcan las necesidades de transporte y potencien el transporte colectivo conformando un espacio urbano más accesible en su conjunto, y un largo etcétera en el que no es necesario abundar en el contexto de este artículo. En definitiva la construcción de ciudades para la vida en lugar de la deconstrucción de (no) ciudades para el mercadeo especulativo, algo para lo que es imprescindible el protagonismo y la participación activa de los ciudadanos (especialmente la de los grupos, como niños, mujeres y ancianos, más "débiles" y "amenazados" por la agresividad actual del modo de vida urbano) en todos los procesos de toma de decisiones que afecten a la organización y el desarrollo de las urbes en las que habitan.

Por lo tanto más que de teorizar, ya es el momento de pasar a la acción, y, puesto que las decisiones políticas, para bien o para mal, casi siempre van por detrás de las demandas sociales, ésta es una responsabilidad que en primera instancia nos corresponde a todos los ciudadanos en general y, en particular, a los profesionales dedicados al urbanismo y a la ordenación del territorio, así como a los agentes sociales y a las organizaciones representativas de intereses ciudadanos.

Con el esfuerzo de todos para el beneficio común ¡OTRA CIUDAD ES POSIBLE! ¡OTRO MUNDO ES POSIBLE!

Referencias

1. Bibliográficas

Beck, Ulrich "Organized Irresponsibility", in *"Crisis Ecológico y Sociedad", volume 1 of the "Colección Arcadia"* by Germanía, S.G.S.L., Alzira - Comisiones Obreras.

Choay, Françoise "Urbanism. Utopias and Realities", published in Barcelona, by Lumen

Davis, Mike "How Eden lost its garden. A political history of the Los Angeles landscape" in volume 11 of *"Ecología Política"*, published in Barcelona by FUHEM-CIP/Icaria.

Davis, Mike "Beyond Blade Runner. Urban Control: the ecology of fear", published in Barcelona, by Virus.

Hernández Aja, Agustín "La ciudad estructurada", in issue number 15 of the *"Biblioteca Ciudades para un futuro más sostenible"* (<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n15/aaher.html>)

Riechmann, Jorge "Tiempo para la vida. La crisis ecológica en su dimensión temporal", Málaga, Ediciones del Genal.

León Rodríguez, Rafael "Un nuevo urbanismo para Andalucía", in *issue 25 of Aula Verde*. Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

Magnaghi, Alberto "Megalopolis: presumption and stupidity (the Florence case)", in *issue 11 of Ecología Política*, Barcelona, FUHEM-CIP/Icaria.

Mumford, Lewis "Technics and Civilisation", published in Barcelona, by Altaya.

Naredo Molero, María "Seguridad urbana y miedo al crimen", in *Issue 22 of the "Biblioteca Ciudades para un futuro más sostenible"* (<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n22/amnar.html>)

Orwell, George "1984"

Verdú, Vicente "El estilo del mundo. La vida en el capitalismo de ficción", published in Barcelona, by Anagrama.

2. Cinematográficas

"The Truman Show" - Peter Weir and Andrew Niccol

"Gattaca" - Andrew Niccol

"Panic Room" - David Fincher and David Koepp

"Minority Report" - Phillip K. Dick and Steven Spielberg

Gracias a mis amigos Carlos Parejo y Laly Rosselló por dedicar parte de su tiempo a este artículo y por sus inestimables ánimos y sus valiosas críticas y sugerencias.

La percepción social de la incertidumbre o la facilidad que tenemos para sentirnos inseguros

Carlos Lozano Ascencio. Profesor de la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, España

The social perception of uncertainty: or our facility for feeling insecure

Carlos Lozano Ascencio. Professor Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, Spain

Uncertainty: the manifestation of insecurity

These days it is very likely that, at any given airport, the officer at the customs desk will ask you to open your suitcases so that he can subject them to an exhaustive check. He can even ask you to remove your shoes or partially undress on the stale pretext that it is: "for your security". With these "preventive actions" the, laudable intention of the officer is to detect some object which could put the lives of your fellow passengers at risk, however this will be as difficult as looking for a needle in a whole haystack of unlikelyhood. In fact, only in the event of that the officer concerned finds some illegal material, such as detonators or explosives, (which is very infrequent in relation to the number of searches conducted every day), could one honestly say that such preventive actions have been worth the effort. But not even in this "successful event", nor in the countless searches of luggage carried out, could it be said that the levels of insecurity have in any way been reduced. Insecurity does not come to an end when a bomb is found in a suitcase before it explodes. In fact the opposite is true: it continues and even increases with the justification that, from now on, it will be necessary to continue to subject passengers to more and more exhaustive searches.

We can use the previous scenario to have a perception of insecurity as a characteristic feature of contemporary societies because it delimits (individual and/or social) states of mind which are in thrall to bewilderment and mistrust. That is to say, we are looking at a reality whose agents are intellectually at sea when they have to make sense of their ideas, values and actions in relation to what actually happens in real life. The bewilderment and mistrust we feel every day when we go out onto the street are closely related to the increasingly developed habit of perceiving reality without any contrast. We do not mean the organic capacity of distinguishing between hot and cold, night and day, or bitter and sweet, but rather the cultural incapacity of making coherent sense; of the impossibility of arriving at a clear perception of the contrasts of realities which are, in fact, chiefly characterized by extreme contrasts, such as, for example, not being able to appreciate the contradiction in the fact that in some countries the population lives in extreme poverty, whereas in the developed countries one of the most pressing and current health problems is obesity.

Uncertain situations are more and more recurrent, that is, their periodicity is not only a response to a statistical repetition (frequency), but more to a cultural repetition which makes uncertainty, paradoxically, more regular. Nevertheless, the only - and greatest - possible security which can be achieved in such circumstances focuses on the feeling that the increased risk of suffering change or a destructive personality disorder (in other words: insecurity) is self reactivating. Uncertainty is not a disorder (suffering,

Incertidumbre: la manifestación de la inseguridad

En los días que corren, es muy probable que el oficial de turno del control de aduanas de un aeropuerto nos pida abrir nuestras maletas para ser revisadas minuciosamente, incluso puede pedirnos que nos quitemos los zapatos o parte de nuestra vestimenta en aras de la manida expresión: "es por su seguridad". Tales "acciones preventivas" buscan el loable cometido de detectar algún objeto que tuviera la facultad de poner en peligro las vidas de los demás pasajeros, pero eso es tanto como encontrar una aguja en el pajar de las improbabilidades. De hecho, sólo en el caso –muy infrecuente para la cantidad de revisiones cotidianas que se hacen– de encontrar algún material estipuladamente prohibido (detonadores, explosivos), se podría decir que las acciones preventivas han valido la pena; sin embargo, ni en ese "exitoso caso", ni en el innumerable resto de revisiones de equipajes, se podría decir que los niveles de inseguridad hayan descendido. La inseguridad no cesa al encontrar una bomba dentro de una maleta antes de explotar, al contrario, se mantiene y se incrementa justificando, en adelante, la necesidad de seguir sometiendo a los pasajeros a revisiones cada vez más exhaustivas.

El escenario anterior nos sirve para intuir que la inseguridad puede ser un rasgo característico de las sociedades contemporáneas, porque delimita los estados (individuales y/o sociales) invadidos por la perplejidad y la desconfianza. Es decir, nos habla de una realidad en la que sus agentes se encuentran anímicamente desconcertados a la hora de encontrar el sentido que tienen sus ideas, sus valores y sus acciones con respecto a las cosas que pasan en la realidad. La perplejidad que sentimos y la desconfianza que tenemos cotidianamente a la hora de salir a la calle están muy relacionadas con la costumbre, cada vez más desarrollada, de percibir la realidad sin contrastes. No nos referimos a la incapacidad orgánica de distinguir entre el frío o el calor, la noche o el día, lo dulce o lo amargo, sino a la incapacidad cultural de encontrarle un significado coherente a la imposibilidad de percibir con claridad los contrastes de las realidades cuya principal característica son precisamente los altos contrastes; por ejemplo, no percibir un contrasentido entre la pobreza extrema de determinados países y el hecho de que la obesidad aparezca como un relevante problema sanitario en los países más desarrollados.

Las situaciones de incertidumbre son cada vez más

destruction or change because something tangible takes place) but simple vulnerability towards disorders which, although they may not yet have culminated in a tangible reality, are perceived as taking place in close proximity to the subject and to appear imminent to him or her. Consequently, uncertainty is a situation in which there is a tendency towards undesirable suffering, destruction or change, and manifests itself in contexts where insecurity is very likely to emerge. Finally, uncertainty is a real phenomenon, and those who are under its influence experience it deeply. Uncertainty does not have an end in itself. It is always directed at a future which will inevitably come to pass. If the worst forecast ultimately materializes, uncertainty will give way to an already distorted reality which will show crude certainties, as well as securities, which will, by definition, have been renovated and to a new serenity, different in nature from that which originated the reality at issue.

Environments constitute uncertainty, by definition

In order for a stone to endure in its material and inert environment, it has only to remain in the same place. However, ensuring that this does not happen, does not depend on the stone, but rather on the external transformations that take place in Nature. On the other hand, in order for a living creature to remain as it is, it must adapt itself, and be very alert in order to avoid external transformations occurring in Nature. If we now place ourselves in a more developed and complex area we will see that in order for a person to adapt and develop within his or her social and cultural environment where he or she happens to live, certain training in knowledge, rules, languages and values is required so that he or she can relate to others. Finally, in order for an Internet user to endure, know and relate to others in cyberspace he or she must have the necessary tools which will digitalize a great amount of his or her cognitive, social and communicative activity in facilitating the achievement of his or her aims. It should thus be noted here that not only does the environment evolve in terms of complexity, but that the minimum necessary requirements and the ability of the individual to endure and survive successfully in these environments also becomes increasingly more complex. Therefore, Nature, Society and Virtual Reality are environments in which it is increasingly difficult for us to endure, develop and relate to others. However, if we achieve those aims, the complexity of these environments decreases and we can control their inherent uncertainty. For instance, since some inhabitants of the natural environment began to become from their surroundings, becoming independent, individualized and achieving their own identities, it can be said that the external environment in turn started to become differentiated from the individuals and to surrender part of its complexity, as living creatures learned to adapt in order to survive.

From an anthropological point of view, it can be said that humankind differentiated itself culturally from the natural environment precisely when humans first settled permanently in fertile terrain in order to grow their food and to impose their own need upon nature. In order to differentiate themselves from the natural environment, early humans placed stones and mud on the land and established symbolic frontiers, such as the use of the oral and written word and rules to for communal coexistence. It can be said that, from that very moment, we - as human beings - learned to exploit the cultural contrast which exists between "inside, close and familiar" in relation to what is "outside, distant and incomprehensible". Out there, on the other side, was uncertainty and the undesirable: the sum of all those evils which threatened to destroy us. Through the invention of evil and corrupting figures such as the witch, the heretic, the devil, hell or the plague (figures which were identified as the true culprits, thereby absolving us from any responsibility) humankind began to understand the incomprehensible.

In more complex and more modern social environments, uncertainty, far from weakening, has intensified

recurrentes, es decir, su periodicidad no sólo responde a una repetición estadística (frecuencia) sino más bien a una reiteración cultural que la hace, paradójicamente, más habitual. No obstante, la única y mayor seguridad posible que se puede dar en esas circunstancias se concentra en la sensación del incremento del riesgo a padecer un cambio o un trastorno de carácter destructivo, esto es, la inseguridad se reactiva a sí misma. La incertidumbre no es un trastorno (padecimiento, destrucción o cambio por el acaecimiento de algo tangible), sino más bien vulnerabilidad en estado puro hacia los trastornos que, a pesar de no haber culminado, se perciben muy cercanos y de aparición inminente. En consecuencia, la incertidumbre es una situación de propensión a un padecimiento, destrucción o cambio no deseados, y se manifiesta en contextos muy proclives para que aflore la inseguridad. Por último la incertidumbre es una situación presencial, sentidamente experimentada por quienes están inmersos bajo su influencia; no tiene una conclusión en sí misma, sino siempre apunta hacia un futuro de obligado cumplimiento. Si al final se consolidan y se materializan las peores previsiones, la incertidumbre da paso a una realidad (ya trastornada) que se desvela con certezas muy crudas, con seguridades forzosamente renovadas y con un nuevo y diferente estado en calma con respecto al que le dio origen. Pero, tanto en el caso de alcanzarse o no los pronósticos proyectados, la situación de incertidumbre no desaparece por completo, permanece, en un segundo plano, tanto en el ánimo como en la memoria de las personas y las sociedades.

Los entornos, por definición, son incertidumbre

Para que una piedra permanezca en el entorno material e inerte en el que se encuentra, sólo tiene que seguir estando en el mismo lugar, pero esa permanencia no depende de la piedra en cuestión, sino de los avatares de la Naturaleza. Por otra parte, para que un ser vivo consiga permanecer, adaptarse y dominar el entorno natural, debe, al menos, mantenerse vivo y estar muy atento para sortear los avatares de la Naturaleza. Si ahora nos ubicamos en un plano más desarrollado y complejo veremos que para que una persona se adapte y se desarrolle en el entorno socio-cultural en el que le ha tocado vivir, requiere de una formación en conocimientos, normas, lenguajes y valores para poder relacionarse con los demás. Por último, para que un usuario de Internet permanezca, conozca y se relacione con los demás en el ciberespacio tiene que disponer de instrumentos que digitalicen buena parte de su actividad cognitiva, social y comunicativa para conseguir sus objetivos. Así, obsérvese que no sólo los entornos evolucionan en complejidad, sino que también se hacen cada vez más complejos los requerimientos mínimos necesarios y las habilidades de los individuos para mantenerse y sobrevivir con éxito en esos entornos. De esta forma, Naturaleza, Sociedad y Realidad virtual son entornos que se caracterizan por ponernos muy difícil las tareas de permanecer, relacionarnos y desarrollarnos dentro de sus márgenes, pero en la medida en que vamos consiguiendo esas metas se va reduciendo la complejidad de los entornos y vamos controlando la incertidumbre inherente a dichos ambientes. Así, por ejemplo, desde que algunos de los habitantes del entorno natural se fueron separando del fondo, independizando, individualizando y consiguiendo identidades propias, se puede decir que el ambiente exterior comenzó a diferenciarse de los individuos y a ceder parte de su complejidad, en tanto que los seres vivos fueron aprendiendo a adaptarse para sobrevivir.

Desde el punto de vista antropológico se puede decir que los hombres se diferenciaron culturalmente del entorno natural

with the advance of the technological progress. The reason for this is that the urban environments which have been created on the margins of individual and collective well-being, instead of generating safer and more stable societies, have given way to risks that increasingly augment the likelihood of crises, tragedies and catastrophes of a diverse nature. This is why some sociologists, such as, for example, Ulrich Beck, have deservedly called our contemporary society the "Society of risks". According to Ulrich Beck, in the last fifty years risks "are no longer limited to places and groups, but involve a tendency towards globalization which includes production and reproduction and which does not respect national boundaries..." (Beck, U. 2001:19). Highly technological societies, which exhibit high contrasts in terms of well-being, undergo multiple situations of uncertainty because manufacturing its products is implicitly very dangerous. In this case, social perception of uncertainty soars due to the high vulnerability to disorders or destructive changes. On the other hand, the informatics environment (also known as virtual reality) is still fragile, unstable and very unsafe. The fact that this environment is useful because it interconnects information flows and networks very quickly does not mean that its users do not feel anxious and pessimistic in their daily lives, as electronic communication is particularly prone to unreliability. It is foreseeable that in the near future Internet will be a safe communications channel, not only for the transfer of information, but for the examination of large quantities of reliable and contrasted data. Until that day comes, however, we will have to consider the resulting problem that our increasing dependence on Internet is not compensated by a degree of security that any level of computer services can offer: personal, family, national, work-related, institutional, associative, ministerial, governmental, international, etc.

In perceiving uncertainties we expose realities

The subject who, at any given time, experiences insecurity can do nothing to avoid this. It does not matter how much we try to convince him or her by means of valid arguments, an insecure person will not know how to calm his or her fears, prejudices or confusion. He or she will be bewildered and will not feel relaxed because he or she is surrounded by uncertainty. His or her personal distress may give way even to alarm in society at large. If uncertainty cannot necessarily be reduced with certainties, then insecurity will not disappear either through actions aimed at achieving security at any price, choosing the shortest and fastest way to their objective. In this sense, uncertainty is a "sub-product", an added result. Yet it is a result which is obtained, without it having been sought. States which are essentially sub-products "can never arise in an intelligent or intentional manner, as when one tries to produce them, the attempt itself prevents the occurrence of the state which one is trying to generate (...). Equally, every time we observe that some of these states manifests itself in an effective form, we are tempted to explain this as a result of the action intended to generate that state, despite the fact that this is really a sign that no action of this kind has been undertaken" (Elster, J. 1988: 67). In this sense, the media have exerted a profound influence on the continuous recurrence (not to say permanence) of individual and social uncertainties, where the necessary predisposition to perceive risks and experience insecurities exists. From an informational point of view, implicit uncertainties in natural and social environments (and more recently in virtual environments) have always been very attractive materials for capture and redistribution via the media. Thus, the media have not only displayed ("open windows") and proven ("ideological filters") the most relevant aspects of reality, but – and this is particularly true today, they are also disclosing ("environments") the most violent and catastrophic events which expose reality as arbitrary, chaotic and absurd. The media are making us live under the influence of information about the full gamut of risks which are present all over the world. We perceive uncertainty according to our own culture, but we are also conditioned by the acquired cultural sum of risk experiences, be they close or remote, recent or past. In an emergency situation, the information

precisamente cuando se asentaron permanentemente en los territorios más fértiles para cultivar sus alimentos e impusieron sus propias necesidades a la Naturaleza. Con el objetivo de diferenciarse del entorno natural, pusieron piedras y adobe en el terreno y también colocaron lindes simbólicas como las palabras orales, la escritura y las reglas de convivencia. Se puede decir que los seres humanos aprendimos a manejar, desde ese momento, el contraste cultural entre lo que estaba "dentro, cercano y familiar" con respecto a lo que quedaba "fuera, lejano e incomprensible". Ahí afuera, del otro lado, estaban la incertidumbre y la aversión, todos los males que amenazaban con destruirnos. Lo incomprensible lo fuimos comprendiendo mediante la invención de unas figuras malignas y corruptoras como la bruja, el hereje, el diablo, el infierno o la peste, a los que identificamos como los verdaderos culpables, y quienes a su vez nos expiaron de cualquier responsabilidad.

En los entornos sociales más complejos y modernos, los estados de incertidumbre, lejos de atenuarse, se intensificaron con el avance del progreso tecnológico, dado que en lugar de construir sociedades más seguras y estables en los márgenes del bienestar individual y colectivo, se han ido generando entornos urbanos donde los riesgos han incrementado, cada vez más, las posibilidades de que aparezcan crisis, tragedias y catástrofes de todo tipo. No en balde, nuestra sociedad contemporánea ha merecido el calificativo de "Sociedad del riesgo" por algunos sociólogos, como Ulrich Beck, quien afirma que los riesgos de los últimos cincuenta años "ya no se limitan a lugares y grupos, sino que contienen una tendencia a la globalización que abarca la producción y la reproducción, y no respetan las fronteras de los Estados nacionales..." (Beck, U. 2001:19). Las sociedades hiper-tecnificadas, con altos contrastes de bienestar, llevan aparejada la creación de muchas situaciones de incertidumbre, por el coste en peligrosidad que se requiere en la fabricación de sus productos; en este caso, la percepción social de la incertidumbre se dispara por la elevada vulnerabilidad a padecer trastornos o cambios destructivos. Por su parte, el entorno informacional (mejor conocido como realidad virtual) todavía tiene la peculiaridad de ser frágil, inestable y muy inseguro. Su gran utilidad de interconectar rápidamente por flujos de información en redes no exime a sus usuarios sentirse cotidianamente agobiados y pesimistas por la suerte que les pueda deparar el funcionamiento de la comunicación electrónica por excelencia. Es previsible que en un futuro cercano Internet se convierta en un canal de comunicación seguro, no sólo para transmitir información, sino, sobre todo, para indagar universos de datos fiables y contrastados. Mientras llega ese día tenemos que reflexionar en el hecho de que el aumento del grado de dependencia que tenemos de Internet no se compensa con el grado de seguridad que ofrecen los servicios informáticos de cualquier nivel: personal, familiar, doméstico, laboral, institucional, asociativo, ministerial, gubernamental, internacional, etcétera.

Al percibir incertidumbres desvelamos realidades

El que se siente inseguro, en una situación dada, no puede evitarlo. El inseguro, por más que intenten convencerlo con argumentos de peso, no sabe cómo apaciguar sus temores, confusiones y prejuicios: se siente intranquilo porque lo inunda la perplejidad, percibe la incertidumbre en el ambiente que respira y su angustia personal puede desencadenarse, incluso, en alarma social, según el caso. Si no se consigue reducir la incertidumbre, necesariamente, con certezas, tampoco desaparecerá la inseguridad mediante acciones que busquen la seguridad a

offered by the media is usually monopolized by the social interest awakened by potential risks and actual disasters. It is also true that we normally perceive such events according to how the media present them. From this we can infer that we perceive and interpret uncertainty independently of whether or not we are immersed in an emergency situation. Our capacity for feeling insecurity as we survey our world is therefore bound to be with us for a long time.

Bibliography:

Beck, Ulrich. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona, Piados, 2001.

- *La sociedad del riesgo global*. Madrid, siglo XXI, 2002.

Douglas, Mary. *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Barcelona, Piados, 1996.

Elster, Jon. *Uvas amargas. Sobre la subversión de la racionalidad*. Barcelona, Península, 1988.

Gil Calvo, Enrique. *El miedo es el mensaje. Riesgo, incertidumbre y medios de comunicación*. Madrid, Alianza, 2003.

López Cerezo, José A. y Luján, José Luis. *Ciencia y política del riesgo*. Madrid, Alianza, 2000.

Lozano Ascencio, Carlos. "Efectos (y defectos) en la receptividad de las nuevas tecnologías de la comunicación" in López Vidales, N. y Peñafiel Saiz, C. *Odisea 21. La evolución del sector audiovisual. Modos de producción cambiantes y nuevas tecnologías*. Madrid, Fragua, 2003.

- "Comunicación social y riesgos globales" in Pérez Rodríguez M. A. y Rodríguez Vázquez. P. (coord.) *Luces en el laberinto audiovisual. Edu-comunicación en un mundo global*. Huelva. Grupo Comunicar Ediciones, 2003.

cualquier precio, por el camino más corto y rápido. En este sentido, la incertidumbre es un "subproducto", un resultado añadido, no buscado de manera deliberada, que se consigue, no obstante, sin haberlo buscado. Los estados que esencialmente son subproductos "nunca pueden generarse de manera inteligente o intencional, puesto que en cuanto uno intenta producirlos, la tentativa misma impide que tenga lugar el estado que uno se propone generar (...). Por otra parte, cada vez que observamos que algunos de estos estados se presentan de forma efectiva, nos sentimos tentados a explicarlo como resultado de la acción pensada para generarlo, pese a que esto es más bien un signo de que no se ha ejecutado ninguna acción de ese tipo" (Elster, J. 1988: 67). En este sentido, los medios de comunicación han influido mucho en la continua recurrencia (por no decir permanencia) de los estados individuales y sociales de incertidumbre, donde existe la suficiente predisposición para percibir riesgos y experimentar inseguridades. Las incertidumbres implícitas en los entornos naturales y sociales (más recientemente en los virtuales) siempre han sido materiales muy atractivos para ser captados y redistribuidos informativamente por los medios de comunicación. Así, los medios no sólo han mostrado ("ventanas abiertas") y demostrado ("filtros ideológicos") los aspectos más relevantes de la realidad, sino que, sobre todo ahora están desvelando ("ambientes") los acontecimientos más violentos y catastróficos con los cuales la realidad se revela como algo arbitrario, caótico y absurdo. Los medios de comunicación han conseguido que vivamos influenciados por la información sobre riesgos de toda clase y en todos los ámbitos del orbe; percibimos la incertidumbre de acuerdo a nuestra propia cultura, pero también muy condicionados por el capital cultural adquirido en experiencias de riesgo cercanas o lejanas, recientes o remotas. En situaciones de emergencia la información que ofrecen los medios de comunicación suele estar copada por el interés social que despiertan los riesgos potenciales y los desastres consumados, pero también es verdad que solemos percibir tales acontecimientos según sean las formas en que los presentan los medios de comunicación. De lo anterior se desprende que percibimos e interpretamos las incertidumbres con independencia de estar inmersos o no en esas situaciones de emergencia. Así, está asegurada, y por mucho tiempo, la facilidad que tenemos para sentirnos inseguros en este mundo.

Bibliografía:

Beck, Ulrich. *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona, Piados, 2001.

- *La sociedad del riesgo global*. Madrid, siglo XXI, 2002.

Douglas, Mary. *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Barcelona, Piados, 1996.

Elster, Jon. *Uvas amargas. Sobre la subversión de la racionalidad*. Barcelona, Península, 1988.

Gil Calvo, Enrique. *El miedo es el mensaje. Riesgo, incertidumbre y medios de comunicación*. Madrid, Alianza, 2003.

López Cerezo, José A. y Luján, José Luis. *Ciencia y política del riesgo*. Madrid, Alianza, 2000.

Lozano Ascencio, Carlos. "Efectos (y defectos) en la receptividad de las nuevas tecnologías de la comunicación" in López Vidales, N. y Peñafiel Saiz, C. *Odisea 21. La evolución del sector audiovisual. Modos de producción cambiantes y nuevas tecnologías*. Madrid, Fragua, 2003.

- "Comunicación social y riesgos globales" in Pérez Rodríguez M. A. y Rodríguez Vázquez. P. (coord.) *Luces en el laberinto audiovisual. Edu-comunicación en un mundo global*. Huelva. Grupo Comunicar Ediciones, 2003.

Malditos barrios. Inmigrantes, ciudad y seguridad

Daniel Wagman. Investigador, escritor y activista en diversos campos sociales. Madrid, España

Areas of ill-repute. Immigrants, the city and security

Daniel Wagman. Researcher, writer and activist in social fields, Madrid, Spain

"Security" is one of the central axes of the debate on social image and immigrants as well as on policies with regard to immigration. There are numerous ideas on this, but the view which is perhaps the most widely-held and deepest-rooted – and at the same time false – is that which associates immigrants with crime. There is also another viewpoint which associates immigration with security, relating to the use (and abuse) of the concept of "mafias" – which is generally understood to imply that these are foreign mafias – as a means of explaining the cause of certain social problems such as drug abuse, prostitution or networks for the clandestine transport of people. It goes without saying that this simplification obscures the fact that principal cause of these phenomena is the demand for of drugs or sex industry workers in the country concerned and, at the same time, the existence of a hidden, black economy or of policies which tend to shift aliens into a clandestine, illegal environment.

However, there are also other hidden relationships of the binomial immigration-security, such as, for example, the fact that immigrants are individuals who suffer high levels of insecurity as victims of crime, abuse, discrimination and the systematic violation of their basic rights. On the other hand, the policy of closed borders which criminalizes the right of movement leads to the dissemination of images of an almost bellicose hue showing law enforcement agents holding back the "invading hordes", which, at the same time are "hordes" which swell and obfuscate the figures of suspects arrested for serious criminal activities as these are lumped together in the same bag as those detained for mere administrative infractions of immigration law.

All this has contributed to the creation of a framework of "criminalization" with respect to immigration. Immigrants are a threat to our security, but useful for maintaining our occupational structure. This image assists in the subjugation of the lowest level of the labour market and thereby facilitates the maintenance of high and profitable levels of exploitation and abuse.⁴⁰

La "seguridad" es uno de los ejes que centra el debate sobre la imagen social y las personas inmigrantes y también sobre las políticas hacia la inmigración. Hay muchas ideas al respecto, pero quizá la más extendida y arraigada –por otra parte falsa- sea la que asocia al inmigrante con la delincuencia. Asimismo, hay otra manifestación que relaciona a la inmigración con la seguridad que tiene que ver con el uso (y abuso) del concepto de "mafias" - que por norma general se entiende que son de extranjeros- para explicar las razones de algunos problemas sociales como el abuso de drogas, la prostitución o las redes de transporte de personas clandestino. Por supuesto que esta simplificación oculta que la causa principal de dichos fenómenos es la demanda de drogas o de trabajadores sexuales en el país y al mismo tiempo, la existencia de una economía sumergida o de políticas que favorecen a la clandestinización de personas extranjeras.

Pero también existen otras relaciones del binomio inmigración-seguridad que se hallan solapadas como, por ejemplo, que los inmigrantes son personas que sufren elevados niveles de inseguridad como víctimas de delito, abuso, discriminación y violación sistemática sus derechos básicos. Por otra parte, la política de fronteras cerradas que ilegaliza el derecho de movimiento logra la difusión de imágenes casi militarizadas de agentes del orden de cara a las "hordas invasoras", que, asimismo, son "hordas" que engrosan y confunden las cifras de detenidos por actividades delictivas tras sumarse en la misma bolsa de los "detenidos por infracción administrativa".

Con todo esto se crea un entramado de "criminalización" hacia la inmigración. Son una amenaza a nuestra seguridad pero funcionales para mantener una estructura ocupacional. Con esta

⁴⁰ For a discussion of other aspects of this, see: Wagman, D. "La criminalización de la inmigración: Políticas de seguridad policial, penal y carcelaria" in *Trabajo social y educación social con inmigrantes en países receptores y de origen*. Ediciones Aljibe. Málaga, 2004; and "Integración y inmigración" in *Inmigración y Seguridad*. Ed. Instituto Universitario de Investigación Sobre Seguridad Interior. June 2004. Madrid
Calavita, K.) "Un 'ejército de reserva de delincuentes': la criminalización y el castigo económico de los inmigrantes en España". *Revista Española de Investigación Criminológica*. REIC Nº 1. 2003.

Martínez, R., and Lee, M. "Inmigración y delincuencia". *Revista Española de Investigación Criminológica*, REIC N1-01-04. 2004.

Hawkins, D. *Ethnicity, Race and Crime. Perspectives Across Time and Place*. NY, SUNY Press. 1995

Tonry, M (1997). *Ethnicity, Crime and Immigration*. London. Univ. of Chicago Press.

⁴¹ Jacobs, J. *The Death and Life of Great American Cities*. Ed. Vintage books, NY, 1961

⁴² Another important factor in self-fulfilling prophecies is that urban areas which are stigmatized as unsafe may be subject to a greater degree of police activity, which, in many cases is markedly aggressive in character, which in turn adds to criminal activity, irrespective of the real level of criminal activity. This then ends up justifying the original hypothesis that the area was unsafe in the first place.

⁴³ It is interesting to note that there were certain tendencies towards the stigmatization of areas as "unsafe" with respect to urban areas which were constructed from the 1950's onwards to accommodate the massive influx of internal Spanish immigration from the rural areas to the cities.

⁴⁴ Shaw. C. y McKay, H. *Juvenile Delinquency and Urban Areas*. Chicago, Univ. of Chicago Press. 1942

This brief exploration intends to sketch out one of the complexities of the relationship security-immigrant, which has to do with the construction of collective images of urban areas where there are large immigrant populations which are stigmatized as high-conflict areas. Our mental picture of society converts these into dangerous, run-down areas whose condition is a consequence of their large foreign populations.

The empirical data available suggests that the idea that there is more criminal activity among immigrants is false. However, there are hardly any data or studies which explore the belief that areas with large immigrant populations are those which have more criminal activity and insecurity.

What is certainly true is that areas may have differing levels of conflict, of criminal activity and of violence, and that these realities contribute to a greater insecurity. Yet it is also true that residents of some urban areas may have a perception of greater insecurity even though, in reality, the danger to which they are exposed is the same or less than in other wards of the city.

Why is there a greater *conflictivity* in some areas? Or – to put it another way- why is there a greater *feeling* of insecurity in some areas than in others? Identifying the contributing factors and relating the variables which explain these two phenomena is a tremendously complex process. However, in Spain, the deep-seated identification of immigration with insecurity permits simplistic, linear explanations, and a knee-jerk assumption that areas with a high concentration of immigrants are *ipso facto* dangerous areas.

One thing is certain: once an urban area has acquired a reputation as being unsafe there is a tendency for this to become a self-fulfilling prophecy. The feeling of insecurity can create dynamics which contribute to urban degradation. In the first place, this is because the residents abandon public spaces: the streets and squares become deserted and shops close. What Jane Jacobs calls the “*watching eyes*” disappear, that is, the constant presence of people in street disappears and therefore the numerous “*watching eyes*” which keep the area safe⁴¹. Moreover, the fear and mistrust generated by a feeling of insecurity results in residents seeing each other as threatening, causing them to avoid intervening in conflicts or, when they do so, doing so in such an aggressive manner that, instead of negotiating a peaceful solution, they only exacerbate the problem. As a consequence a cumulative process ensues thereby increasing mistrust, conflict, lack of solidarity and pessimism and adding to the perception on the part of residents that they are living in

estampa se logra dominar al estrato más bajo del mercado laboral y posibilita así mantener los altos y provechosos niveles de explotación y abuso.⁴⁷

Este texto breve pretende plantear una de las aristas que tiene la relación seguridad inmigrante. Ésta tiene que ver con la construcción de imágenes colectivas sobre barrios donde hay mayor número de inmigrantes que se estigmatizan como lugares de alta conflictividad. Para el imaginario social se convierten en zonas peligrosas y degradadas gracias al número de extranjeros.

Los datos empíricos disponibles indican que la idea de que hay mayor actividad delictiva entre los inmigrantes es falsa. Sin embargo, apenas existen datos o estudios que exploren la creencia de que los barrios con gran cantidad de inmigrantes sean los que tienen más actividad delictiva e inseguridad.

Lo que sí es cierto es que los barrios pueden tener diferentes niveles de conflicto, de actividad delictiva y de violencia, y que estas realidades contribuyen a una mayor inseguridad. Pero también es cierto que vecinos de algunos barrios pueden tener la percepción de más inseguridad aunque la realidad demuestre que el peligro sea igual o menor al de otros barrios.

¿Por qué existe mayor *conflictividad* en ciertos lugares o por qué hay mayor *sensación* de inseguridad en otros? Identificar los factores y relacionar variables que expliquen estos dos fenómenos es tremendamente complejo. Sin embargo, en este país la profunda identificación de la inmigración con la inseguridad permite explicaciones simplistas, lineales y de una automática identificación de los barrios de elevado número de inmigrantes con zonas de peligro.

Hay un hecho que se puede constatar: una vez estigmatizado un barrio como inseguro hay una tendencia a que se convierta en la profecía autocumplida. La sensación de inseguridad puede originar dinámicas que contribuyen a la degradación urbana. En primer lugar porque los vecinos abandonan el espacio público: las calles y plazas se vacían y los comercios cierran. Desaparece lo que Jane Jacobs llama “*watching eyes*”, es decir, que desaparece la constante presencia de personas en la calle y por tanto una cantidad de “ojos vigilantes” que ayudan a mantener al barrio más seguro⁴⁸. Asimismo, el miedo y la desconfianza que origina una sensación

⁴⁵ Ver Hagan, J. Y Peterson, R. (Editors). *Crime and Inequality*. Stanford Univ. Press. 1995 y Reiman, J. *The Richer Get Richer and the Poor Get Prison*. Massachusetts. Allyn and Bacon. 1997

⁴⁶ Another very important theme is that these measures were much more difficult to implement and did not solve the problem of the large numbers of undocumented immigrant residents.

⁴⁷ Para más debates sobre estos temas ver Wagman, D. “La criminalización de la inmigración: Políticas de seguridad policial, penal y carcelaria” en *Trabajo social y educación social con inmigrantes en países receptores y de origen*. Ediciones Aljibe. Málaga, 2004. y “Integración y inmigración” en *Inmigración y Seguridad*. Ed. Instituto Universitario de Investigación Sobre Seguridad Interior. Junio 2004. Madrid
Calavita, K.) “Un ‘ejército de reserva de delincuentes’: la criminalización y el castigo económico de los inmigrantes en España”. *Revista Española de Investigación Criminológica*. REIC N° 1. 2003.

Martínez, R., y Lee, M. “Inmigración y delincuencia”. *Revista Española de Investigación Criminológica*, REIC N1-01-04. 2004.

Hawkins, D. *Ethnicity, Race and Crime. Perspectives Across Time and Place*. NY, SUNY Press. 1995

Tonry, M (1997). *Ethnicity, Crime and Immigration*. London. Univ. of Chicago Press.

⁴⁸ Jacobs, J. *The Death and Life of Great American Cities*. Ed. Vintage books, NY, 1961

⁴⁹ Otro factor importante en las profecías que se auto cumplen es que barrios estigmatizados como inseguros puede tener mayor actuación policial, en muchos casos más agresiva que provoca más cantidad de detenciones al margen del nivel de actividad criminal real. Esto acaba justificando la hipótesis inicial de que el barrio es inseguro.

⁵⁰ Es interesante anotar que hubo ciertas tendencias estigmatizantes de barrios como “inseguros” en relación con aquellos que fueron construidos a partir de los años 50 para dar albergue al masivo flujo de inmigrantes rurales españoles.

⁵¹ Shaw. C. y McKay, H. *Juvenile Delinquency and Urban Areas*. Chicago, Univ. of Chicago Press. 1942

⁵² Ver Hagan, J. Y Peterson, R. (Editores). *Crime and Inequality*. Stanford Univ. Press. 1995 y Reiman, J. *The Richer Get Richer and the Poor Get Prison*. Massachusetts. Allyn and Bacon. 1997

⁵³ Otro tema de enorme importancia es que estas medidas serán de mucha más difícil aplicación si no se resuelve el tema de la gran cantidad de vecinos inmigrantes indocumentados.

an unsafe and hostile area⁴².

Modern Spain has not been a country of great ethnic heterogeneity, the only significant exception being the gypsies. However, although they have traditionally been stereotyped as "dangerous" (and still are), there was never a very significant social perception of areas being unsafe or threatening due to their presence. Yet this has changed as a result of new public housing policies which in recent years have led to the construction of a number of urban districts with high percentages of gipsy residents, such as, for example, the La Mina district in Barcelona, the 3000 Viviendas in Seville, or shantytowns such as La Rosilla or La Celsa en Madrid, which has stigmatised these areas.⁴³

In recent years we have seen a rapid and massive growth of neighbourhoods with significant number of immigrants which has led the emergence of perceptions of these spaces as dangerous, conflictive and unsafe. Among the most emblematic of these are areas such as Lavapiés in Madrid, Raval in Barcelona or San Francisco in Bilbao.

Nevertheless, the idea that the greater the number of immigrants, the greater the conflictivity, violence and insecurity, at least in terms of causal explanations, is entirely without foundation.

One line of research on the relationship between conflict/crime, ethnic minorities and urban spaces is that opened by Clifford Shaw and Henry McKay of the Chicago school in their monograph: "Juvenile Delinquency and Urban Areas"⁴⁴. In contrast to the conventional mainstream of sociological and criminological thought, which attributes the causes of crime and conflictivity to individual (or collective) characteristics of socially maladapted persons, the Chicago school argues that, in the complex interrelationship between urban spaces, crime, conflictivity and insecurity, social and structural factors are determinant. This pioneering research has identified certain structural factors such as, for example, low economic status, ethnic heterogeneity and the high mobility of residents. They also found that the coincidence of these factors in particular urban areas had significant effects on local social organisation, on the attitude of residents towards their surroundings and on neighbourhood life. At the same time this might contribute to local variations in crime, conflictivity and insecurity. Urban areas which end up becoming what are currently referred to as *ghettos* are a good example of these factors. A further aspect which hinders processes of construction and commitment to local communities is the existence of social groups who are victims of severe inequalities and discrimination in terms of gaining access to the opportunities and resources of the society they live in.

The idea that poverty is one of the causes of criminal activity has never been demonstrated⁴⁵. However, Shaw and McKay (as well as other authors) found a correlation between poor people living in the urban areas in which low income groups represented a majority of residents. On the other hand, poor urban areas with high indices of mobility of residence may be a factor in urban degradation. In this context a spiral is created, a black hole in which only those who lack the resources to move to better areas with better opportunities remain. Consequently those individuals with a greater social capacity, or social capital, leave and the urban area becomes even more impoverished. At the same time, the fact that there is more mobility within a particular urban area weakens the bonds which exist between residents. This in turn is related to a third factor: that of ethnic heterogeneity, which equally, can be an obstacle to the building of social and communal ties. This is not necessarily the result of deep-rooted "cultural" differences, but rather of the existence of stereotypes and prejudices which increase hostility, mutual distrust and conflict among residents.

In Spain mobility of residents has been relatively stable due to the high level of home ownership and other cultural, social and historical causes. This is one of the reasons why at present there are no major *ghettos*, or run-down urban areas in Spanish cities such as can be found in

de inseguridad logra que los vecinos se vean como amenazas y por otra parte que eludan el intervenir en conflictos o que, cuando lo hagan, sea con tal virulencia que en lugar de negociar una solución pacífica se agudice el problema. Por lo tanto, se le da otra vuelta a la tuerca y aumenta la desconfianza, el conflicto, la insolidaridad y el pesimismo que reaviva la sensación de habitar un barrio inseguro y hostil⁴⁹.

La España moderna no ha sido un país de gran heterogeneidad étnica, la única excepción importante son los gitanos. Sin embargo, aunque tradicionalmente han sido ellos -y todavía lo son- los estereotipados como "peligrosos" nunca fue muy significativa la percepción social de barrios inseguros o amenazantes debido a su presencia. Pero esto ha cambiado a raíz de nuevas políticas públicas de vivienda que en los últimos años programaron la construcción de algunos barrios con porcentajes de residentes gitanos, como son por ejemplo el barrio la Mina en Barcelona, las 3000 Viviendas en Sevilla, o poblados como La Rosilla o La Celsa en Madrid. Esto ha puesto el estigma a estas áreas.⁵⁰

Actualmente y en muy poco tiempo se ha visto un crecimiento masivo de vecindades con una cantidad importante de inmigrantes que esta dando lugar a la construcción de percepciones acerca de estos espacios como peligrosos, conflictivos e inseguros. Entre los más emblemáticos están los barrios como Lavapiés en Madrid, Raval en Barcelona o San Francisco en Bilbao.

Sin embargo, la idea de que a mayor número de inmigrantes mayor conflictividad, violencia e inseguridad no se sostiene, a menos por la razones de causa - efecto que a primera vista aparecen.

Una línea de investigación sobre la relación entre conflicto/delito, minorías étnicas y espacios urbanos ha sido lo que empezaron Clifford Shaw y Henry McKay de la Escuela de Chicago en su libro "Juvenil Delinquency and Urban Areas"⁵¹. A diferencia de la conocida corriente de pensamiento social y criminológico que le adjudica las causas del delito y la conflictividad a los rasgos individuales (o colectivos) de inadaptados, la Escuela de Chicago sostiene que los factores sociales y estructurales son determinantes en relación con espacios urbanos, el delito, la conflictividad y la inseguridad. Estos pioneros identificaron algunos factores estructurales como son, por ejemplo, el bajo estatus económico, la heterogeneidad étnica y la alta movilidad de los residentes. Y encontraron que la conjugación de estos factores en determinados barrios tenía importantes efectos sobre organización social local, sobre la actitud de los residentes sobre su entorno y la vida dentro de él. Esto al mismo tiempo podría contribuir a variaciones locales en el delito, la conflictividad y la inseguridad. Barrios que se transforman en lo que actualmente se llaman *ghettos* son buena muestra de estos factores. Asimismo, otro aspecto que obstaculiza procesos de construcción y compromiso con comunidades locales es la existencia de colectivos de personas víctimas de graves desigualdades y discriminación a la hora de acceder a las oportunidades y recursos de la sociedad.

La idea de que la pobreza es una de las causantes de la actividad delictiva nunca ha sido demostrada⁵². Sin embargo, Shaw y McKay (y también otros autores) encuentran una correlación entre las personas pobres que habitan en barrios en los que predominan residentes pobres. Por otro lado, los barrios pobres con altos índices de movilidad de residencia pueden ser un factor de degradación. En este contexto se crea un espiral, un agujero negro en el que solo se quedan los que no tienen los

other countries. In Spain there have always been urban areas which were regarded as "poor", but which have a stable population, with residents owning their own homes, where there are significant social ties (formal and informal, and with a certain diversity of economic status. However, this model is undergoing important changes and one of the results of this are urban areas with a significant number of immigrants who have recently arrived in the country, with limited economic resources, who live in rented flats and with a high residential mobility, and who are subjected to significant processes of inequality and discrimination.

On the other hand, this heterogeneity, which does not arise from "cultural" or "ethnic" differences, but is instead a social construction based on and rooted in stereotypes, makes the construction and maintenance of communal and social bonds even more difficult. Communication and contact between the local population and immigrants (and at the same time between the various groups of immigrants) is impeded. The subjective perception of the heterogeneity can be such that it becomes another self-fulfilling prophecy, where the differences reach such levels as to hinder and erode local social organization. Yet this is not inevitable. It is possible to foster initiatives to reduce the perception of "difference" and to promote the building of bonds and common objectives which strengthen the feeling of belonging to a neighbourhood or community and to bolster a feeling of unity and security.

Urban areas in which residents enjoy multiple bonds of friendship and informal networks of acquaintances, and where there are also organizations, associations or social movements have a greater correlation with urban areas which are less conflictive and more secure. The converse is also true: urban areas with persons or families with fewer ties to their surroundings show a correlation with more conflictive urban areas.

The simplistic idea that an urban area with a large number of immigrants is therefore more unsafe is false, but urban areas with immigrant populations are at risk of becoming unsafe areas. This depends on the social policies and practices which are formulated. Stimulating housing policies which favour greater stability and less abuse is important. So too are policies which promoting family regrouping, a factor which can promote participation and strengthen the social structure of the neighbourhood. Another important element are measures which favour the organization of the various groups of immigrants. A priority⁴⁶ is opening channels of participation in the initiatives and decisions regarding the use of neighbourhood resources. It is also necessary to combat discrimination and structural inequalities, and processes of stigmatisation of entire urban areas.

We also need to promote housing policies (both private and public) which yield urban areas composed different economic strata in order to avoid extensive urban zones inhabited by families with very low economic resources, or situations of segregation.

We need to know more about the structural dynamics which affect social organization in urban areas. In particular, we need to identify the factors which prevent the consolidation of immigrant "ghettos", with limited economic resources, and which are stigmatized and culturally and socially isolated from the rest of society and victims of clear situations of inequality. The question of immigration and urban areas with large concentrations of immigrants in terms of possible problems of security has nothing to do with the characteristics and nature of the immigrants concerned, but with the practices and policies implemented by governmental and social institutions. Urban security is achieved by acting on structural factors. In other words: policies - not residents - are what generate ghettos and insecurity.

recursos para moverse a mejores sitios con mayores oportunidades. Por lo tanto, las personas con mayor capacidad o capital social se van y el barrio se empobrece aún más. Al mismo tiempo, que dentro del barrio exista más movilidad provoca que los lazos entre los residentes sean más débiles. Y esto se relaciona con un tercer factor: el de la heterogeneidad étnica, que por otra parte, puede ser un obstáculo más para la construcción de lazos sociales y comunitarios. Pero no necesariamente por profundas diferencias "culturales", sino por la existencia de estereotipos y prejuicios negativos que aumentan la hostilidad, la desconfianza mutua y el conflicto entre los vecinos

En España la movilidad de los residentes ha sido relativamente estable debido al régimen de propiedad y a diferentes causas culturales, sociales y históricas. Esta es una de las razones por la que de momento no se encuentran extensos *ghettos*, o barrios degradados como en otros países. En este país siempre ha habido barrios que se caracterizaron por ser "hútiles", pero que tienen una estabilidad vecinal, con viviendas en propiedad, con importantes lazos sociales (formales e informales), y con cierta diversidad de estatus económicos. Sin embargo, se están dando importantes transformaciones en este modelo, y uno de los resultados son barrios con un número significativo de inmigrantes que están recién llegados al país, con recursos económicos limitados, vive en pisos de alquiler y con alta movilidad residencial, y víctimas de importantes procesos de desigualdad y discriminación.

Por otra parte, la heterogeneidad, que no nace de diferencias "culturales" ni "éticas", sino más bien son construcciones sociales basados en arraigados estereotipos, hace aún más difícil la construcción y mantenimiento de lazos comunitarios y sociales. Se traba la comunicación y el contacto entre la población local y los inmigrantes y al mismo tiempo entre los distintos grupos de inmigrantes. La percepción subjetiva de la heterogeneidad puede llegar a ser tal que se transforma en otra profecía autocumplida, donde las diferencias se llevan a extremos que obstaculizan y degradan la organización social local. Pero esto no es inevitable; se podrían potenciar actuaciones para reducir la percepción de la diferencia y para que se fomente la construcción de lazos, objetivos en común que fortalezcan la sensación de vecindad, de comunidad de unidad y de seguridad.

Barrios en los que la gente tiene muchos lazos de amistad y redes informales de gente conocida, en la que asimismo, existen organizaciones, asociaciones o movimientos sociales tienen mayor correlación con barrios menos conflictivos y más seguros. Y al contrario: los barrios con personas o familias menos vinculadas con el entorno se correlacionan con los barrios más conflictivos.

La idea simplista de que un barrio con muchos inmigrantes es más inseguro es falsa, pero los barrios con población inmigrante podrían convertirse en barrios inseguros. Eso depende de las políticas y las prácticas sociales que se formulen. Potenciar políticas de vivienda que favorezcan una mayor estabilidad y un menor abuso es importante. Asimismo, son políticas que deben permitir la reagrupación familiar, un factor que puede favorecer a la participación y la estructura social del vecindario. A la vez, son importantes las medidas que favorezcan a la organización de los diferentes grupos de inmigrantes. Es prioritario abrir cauces de participación en las actuaciones y decisiones sobre la utilización de recursos vecinales⁵³. También es necesaria la lucha en contra discriminaciones y desigualdades estructurales, y procesos de

estigmatización de barrios enteros.

Por otro lado, se debe potenciar políticas de vivienda (tanto privada como pública), que permita los barrios compuestos por distintos estratos económicos para evitar zonas extensas de familias con muy bajos recursos económicos, o situaciones de segregación.

Es necesario tener más conocimientos sobre las dinámicas estructurales que repercuten en la organización social de los barrios. En particular, hallar los factores que impidan la consolidación de "ghettos" de inmigrantes, con pocos recursos económicos, estigmatizados, aislados culturalmente y socialmente del resto de la sociedad y siendo víctimas de claras situaciones de desigualdad. La cuestión de la inmigración y barrios de inmigrantes como un problema de seguridad no tiene que ver con los rasgos y naturaleza de las personas inmigrantes, sino de las prácticas y políticas desempeñadas por la administración y las instituciones de la sociedad. La seguridad urbana se consigue actuando sobre factores estructurales. En otras palabras: las políticas y no los vecinos son las que construyen de ghettos e inseguridad.

Por un concepto amplio de seguridad⁵⁴

Juan Avilés Farré. Catedrático de Historia Contemporánea de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Director del Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior (UNED).

Cuando comienza el siglo XXI nos encontramos en una situación histórica nueva, muy distinta de aquella en la que se trazaron las líneas maestras de la seguridad occidental. La novedad resulta del final de la guerra fría, que supuso el fin de un largo período en el que el enfrentamiento entre dos grandes bloques de alianza dotados de armamento nuclear representaba el problema fundamental de la seguridad en el mundo. Desaparecido ese enfrentamiento, los grandes puntos de referencia a los que hay que recurrir en un análisis prospectivo son la creciente aceptación de los derechos humanos como norma básica en la que se han de fundar la paz y la estabilidad mundiales, el creciente ritmo de avance tecnológico y lo que ha venido a denominarse globalización, es decir la creciente interrelación entre todas las partes del mundo y en los más diversos aspectos.

Estos factores se influyen recíprocamente. Ninguno de ellos es nuevo, pero su relevancia nunca ha sido tan grande como ahora. La guerra fría suponía un obstáculo tanto para la difusión de los derechos humanos como para la globalización, mientras que la incapacidad del bloque soviético para competir en el avance tecnológico resultó un factor fundamental de su hundimiento.

El propósito de este ensayo es reflexionar sobre como incide esta nueva situación en los problemas de seguridad y su tesis principal es que debemos adoptar un concepto más amplio de seguridad. Sin entrar en grandes disquisiciones semánticas, porque definiciones las hay a docenas⁵⁵, podemos partir de que la seguridad consiste en una baja probabilidad de sufrir una agresión. Tradicionalmente la forma más grave de agresión era el ataque de una potencia extranjera, es decir la guerra, pero como se ha puesto de manifiesto trágicamente en los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, nos encontramos en una situación en la que los países avanzados no se enfrentan apenas a amenazas de un ataque militar convencional, pero sus ciudadanos pueden ser víctimas de ataques masivos por parte de agentes extranjeros no estatales.

Ocurre además que en la mayor parte de los países las amenazas a la seguridad de los ciudadanos tienen un origen fundamentalmente Interno. Como ha afirmado recientemente el secretario general de la ONU, Kofi Annan, el concepto de seguridad no es ya "sinónimo de defensa del territorio contra un ataque externo", sino que ha de incluir "la protección de las comunidades y los individuos de diversos actos internos de violencia"⁵⁶.

En el pasado el sujeto fundamental de la seguridad ha sido el Estado y ciertamente el Estado va a seguir siendo, en el futuro previsible, el actor principal en la esfera internacional; pero su papel va a ser menos exclusivo, debido al creciente reconocimiento internacional de los derechos de cada individuo, incluso frente a su Estado, y a los distintos aspectos de la globalización. El énfasis pasa de la seguridad del Estado a la seguridad como derecho humano, aunque ambos enfoques no deben entenderse como contradictorios, porque la seguridad del Estado es un requisito de la seguridad del ciudadano. Y por otra parte la globalización y el progreso tecnológico que la acompaña modifican las coordenadas de la seguridad, por la creciente interdependencia de los estados en todos los campos, incluida la Defensa, por la proliferación de amenazas transnacionales en el ámbito de Justicia e Interior y por la creciente internacionalización de otros riesgos.

Tras examinar el concepto de la seguridad como derecho humano fundamental y el

⁵⁴ Publicado en *Monografías del CESEDEN*, nº 55, mayo 2002.

⁵⁵ Véase; por ejemplo: BARBÉ, E. y PERNI, O. (2001), "Más allá de la seguridad nacional", págs. 3-8.

⁵⁶ Annan, K. (2000): *Nosotros los pueblos*, párrafo 194.

previsible impacto de la globalización en el futuro del conflicto, este ensayo examinará tres importantes consecuencias de esas tendencias básicas. Primero, la opción por la seguridad compartida y la defensa colectiva, en relación con la cual debemos analizar la emergencia del derecho de injerencia por razón de humanidad. Segundo, el incremento de amenazas transnacionales que, como el terrorismo internacional y el crimen organizado, desdibujan las fronteras entre seguridad interior y exterior. Y por último, la interrelación entre la problemática de seguridad en sentido estricto y los riesgos de tipo económico, social y ecológico.

1. La seguridad como derecho humano fundamental.

El concepto de la seguridad como derecho fundamental de la persona se halla inequívocamente afirmado por nuestra Constitución en el art. 17.1: "Toda persona tiene derecho a la libertad y a la *seguridad*". Y la incardinación de este principio en el derecho internacional se pone de manifiesto en el art. 10.2, según el cual los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución "se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales

⁵⁷ España, Ministerio de Defensa (2000): *Libro Blanco de la Defensa*, págs. 34-36.

⁵⁸ Usa, National Intelligence Council (2000): *Global trends 2015: a dialogue about the future with nongovernment experts*.

⁵⁹ Blechman (1998): "International peace and security in the twenty-first century".

⁶⁰ Recientes estudios parecen confirmar que la desigualdad global se está incrementando; véase *The Economist*, 28/4/2001, págs. 79-82 y 90.

⁶¹ *Directiva de Defensa Nacional 1/2000*.

⁶² España, Ministerio de Defensa (2000): *Libro Blanco de la Defensa*, pág. 62.

⁶³ España, Ministerio de Defensa (2000): *Libro Blanco de la Defensa*, pág. 38.

⁶⁴ Esta relación está tomada de Brown y de Jonge (1997): "Internal conflict and international action: an overview".

⁶⁵ Véase Eymar (1999): "El derecho de injerencia".

⁶⁶ Usa, National Intelligence Council (2000): *Global trends 2015*, pág. 33.

⁶⁷ España, Ministerio de Defensa (2000): *Libro Blanco de la Defensa*, pág. 39.

⁶⁸ Usa, National Intelligence Council (2000): *Global trends 2015*, pág. 9.

⁶⁹ Véase Avilés Farré (2000): "España, la OTAN y los conflictos de la antigua Yugoslavia", págs. 97-101.

⁷⁰ España, Ministerio de Defensa (2000): *Libro Blanco de la Defensa*, pág. 85. Véanse Cosidó Gutiérrez (2001): "La Guardia Civil en la defensa nacional"; Díaz Alcantud (2001): "El componente policial en las misiones de paz"; y Núñez Calvo (2001): "Funciones militares de la Guardia Civil en las operaciones de paz".

⁷¹ Pumphrey (2000): *Transnational threats: blending law enforcement and military strategies*, págs. 1-10.

⁷² Usa, National Intelligence Council (2000): *Global trends 2015*, pág. 33.

⁷³ Laqueur (1996): "Postmodern terrorism".

⁷⁴ Hoffman (2000): "Terrorism by weapons of mass destruction: a reassessment of the threat".

⁷⁵ Usa, National Intelligence Council (2000): *Global trends 2015*, pág. 28. Véase también: *Organised crime*.

⁷⁶ Véase Terriff, Croft, James y Morgan (1999): *Security studies today*, págs. 148-156.

⁷⁷ Véase Thomas y Loader (2000): *Cybercrime: law enforcement, security and surveillance in the information age*.

⁷⁸ Kuehl (2000): "The national information infrastructure: the role of the Department of Defense in defending it".

⁷⁹ España, Ministerio de Defensa (2000): *Libro Blanco de la Defensa*, pág. 85.

⁸⁰ Pumphrey (2000), págs. 11-12.

⁸¹ Rindskopf-Parker (2000): "Transnational threats vis-à-vis law enforcement and military intelligence: lessons on the emerging relationship".

⁸² Véase Centro Superior De Estudios De La Defensa Nacional (2001): *La cooperación Fuerzas de Seguridad-Fuerzas Armadas frente a los riesgos emergentes*.

⁸³ Baltasar Garzón: "La respuesta", *El País*, 2/10/2001.

⁸⁴ Un Security Council, Resolution 1368 (2001). Puede consultarse en www.un.org

⁸⁵ CIS, "Atentado terrorista en los Estados Unidos de América", octubre de 2001.

⁸⁶ López Valdivielso (1999): "Democracia y seguridad en la España del próximo siglo", pág. 13.

⁸⁷ Ullman (1983): "Redefining security".

⁸⁸ Véase Terriff, Croft, James y Morgan (1999), págs. 115-134.

⁸⁹ Véase Homer-Dixon (1991): "On the threshold: environmental changes as causes of acute conflict".

⁹⁰ Usa, Department of Defense (2001): *Proliferation: threat and response*, págs. 64-66.

⁹¹ Usa, National Intelligence Council (2000), pág. 49.

⁹² Véase United Nations (2001): *World population prospects: the 2000 revision*.

⁹³ Weiner (1992): "Security, stability, and international migration". Véase también Heisler y Layton-Henry (1993): "Migration and the links between social and societal security".

⁹⁴ Véase Tonry, M., ed. (1997): *Ethnicity, crime and immigration: comparative and cross-national perspectives*.

sobre las mismas materias ratificados por España”.

Nuestra referencia básica ha de ser, por tanto, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, cuyo art. 3 declara que todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la *seguridad* de su persona. Lo cual a su vez responde a una tradición que nace con las primeras declaraciones de derechos humanos, que destacaron como uno de los fundamentales el derecho a la seguridad. Así la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano, adoptada por Francia en 1789, declaró en su art. 2 que los derechos naturales e imprescriptibles del hombre son la libertad, la propiedad, la *seguridad* y la resistencia a la opresión. Y antes que ella la Declaración de Derechos de Virginia, de 1776, afirmaba en su art. 1 que todos los hombres tienen por naturaleza derecho a gozar de la vida y de la libertad, a través de la adquisición y el ejercicio de la propiedad, y a la búsqueda y la obtención de la felicidad y de la *seguridad*.

Lejos de ser una novedad, el concepto de seguridad adoptado por la Constitución de 1978 se halla pues inscrito en el propio origen de la tradición democrática. Es cierto, sin embargo, que representa una innovación respecto al constitucionalismo español, cuyo único precedente se halla en el proyecto de Constitución Federal de la República Española, de 1873, cuyo Título Preliminar encabezaba la relación de los derechos naturales con “el derecho a la vida, a la *seguridad*, y a la dignidad de la vida.” Pero ese proyecto no llegó a ser aprobado, y ninguna de las demás constituciones anteriores a 1978 definió la seguridad como un derecho fundamental. Dos de ellas, la Constitución de la Monarquía española de 1845, en su art. 8, y la Constitución de la República española de 1931, en su art. 197, empleaban en cambio el concepto de *seguridad del Estado* para limitar los derechos individuales.

El planteamiento habitual del constitucionalismo español era concebir la seguridad, en su doble dimensión de orden público interior y de seguridad exterior, como un atributo del poder ejecutivo. La Constitución de 1812 disponía en su art. 170 que “La potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el Rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del *orden público* en lo interior, y a la *seguridad del Estado* en lo exterior, conforme a la Constitución y las leyes.” Y ese artículo se mantuvo a través de los sucesivos cambios constitucionales, ya que, con una mínima modificación, reapareció como artículo 45 de la Constitución de 1837, como artículo 43 de la de 1845 y como artículo 50 de la de 1876.

Tenemos pues una innovación. En línea con la doctrina de los derechos humanos, que se remonta al siglo XVIII y se universaliza con la Declaración de las Naciones Unidas de 1948, la democracia española concibe la seguridad, en su sentido más amplio, como un derecho fundamental de la persona. Este es el principio de mayor categoría en la jerarquía de valores en que ha de basarse toda reflexión sobre el futuro de la seguridad. En el ámbito de la seguridad interior, la consecuencia lógica de este principio queda claramente expresada en el art. 104.1 CE, que encomienda a las Fuerzas y Cuerpos de seguridad la misión de “proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”.

2. El impacto de la globalización.

La globalización es básicamente una consecuencia del progreso tecnológico. Puesto que dicho progreso tiende a acelerarse y puesto que ha desaparecido la división del mundo en bloques, que durante cuatro décadas fue el principal factor que se oponía a la globalización, apenas cabe dudar que ésta vaya a ser una de las tendencias dominantes del siglo XXI. Sus principales consecuencias en el terreno de la seguridad parecen ser dos: por un lado una disminución del riesgo de que se produzcan conflictos bélicos interestatales, sobre todo entre países desarrollados, y por otro un incremento de las amenazas transnacionales protagonizadas por agentes no estatales. En palabras del *Libro Blanco de la Defensa*, es razonable opinar que los futuros conflictos serán de alcance limitado y en su mayoría de carácter interno y se desarrollarán en ámbitos geográficos lejanos a nuestro país, pero deberemos hacer frente a “un panorama de riesgos e incertidumbres de carácter multidireccional y multifacético”⁵⁷

Un reciente estudio prospectivo sobre las tendencias globales en el horizonte del año 2015, coordinado por el *National Intelligence Council* de los Estados Unidos, insiste en estas mismas ideas: el riesgo de guerra entre estados desarrollados será pequeño, pero la comunidad internacional se enfrentará a diversos conflictos, desde conflictos internos a pequeña escala, que serán relativamente frecuentes, hasta guerras

interestatales de carácter regional, que serán menos frecuentes⁵⁸.

Dado que las guerras entre estados desarrollados han sido, hasta el final de la guerra fría, el tipo de amenaza al que más atención se ha prestado en la política de defensa, es importante detenerse brevemente en los motivos por los que es poco probable que se vayan a dar en el próximo futuro. La tesis básica es que la propia dinámica de la globalización, y especialmente el progreso tecnológico, tienden a promover la paz mundial, directamente en el caso de los países que más se benefician de ella e indirectamente en el conjunto del mundo, debido a la capacidad que aquellos tienen para influir en los demás. La interpretación más optimista acerca de los efectos de la globalización sobre la paz y la seguridad mundiales ha sido recientemente expuesta por Barry Blechman, quien sostiene que está surgiendo “una auténtica comunidad global en la que los valores compartidos pueden servir de base duradera para un mundo más pacífico”⁵⁹. Esto resultaría de cuatro factores principales:

a) La creciente interdependencia económica entre los países hace que la prosperidad de cada uno dependa del mantenimiento de relaciones pacíficas y cooperativas con los demás.

b) La difusión tecnológica, factor clave del progreso, da a los países más desarrollados, que constituyen los focos de dicha difusión, una capacidad de influencia estabilizadora sobre aquellos que se benefician de ella.

c) Las nuevas tecnologías de la información están creando una “audiencia global”, que pone en relación a las personas de todo el mundo.

d) Existe una tendencia a que un conjunto de valores básicos sean globalmente compartidos. Entre ellos se encuentran: las expectativas de progreso material, para cuya satisfacción cada vez más se percibe como requisito una economía de mercado, más o menos modificada; los valores democráticos; el rechazo de la guerra como medio legítimo de alcanzar fines nacionales (visible en el amplísimo rechazo mundial de la invasión de Kuwait por Irak); el rechazo hacia la posibilidad de emplear armas de destrucción masiva; e incluso el rechazo a aceptar que la soberanía nacional pueda legitimar las violaciones de los derechos humanos por parte de un gobierno (lo que plantea el problema de la injerencia por razón de humanidad, que abordaré más adelante).

Esta universalización de los valores, cuyos principales adversarios son hoy los nacionalismos excluyentes y los fundamentalismos religiosos, representa un factor de paz particularmente importante. Como recuerda Blechman, la guerra fría fue algo más que un enfrentamiento entre grandes potencias: fue un choque de ideas. En la medida en que la humanidad llegue a compartir unos valores comunes, las posibilidades de cooperación internacional en todos los campos, incluido el de la seguridad, serán mucho mayores. Ese proceso de globalización de los valores democráticos será sin embargo lento. Las democracias más desarrolladas los comparten, así como comparten los beneficios de la globalización económica, y ciertamente las probabilidades de un conflicto bélico entre ellas son mínimas, pero no ocurre lo mismo en las vastas áreas del planeta que la globalización está dejando de lado. En éstas cabe temer que el estancamiento económico y la tensión social favorezcan el surgimiento de conflictos, a los que a menudo contribuirán los choques de identidades nacionales, étnicas o religiosas.

El citado informe del *National Intelligence Council* destaca este último punto. Su previsión es que el efecto neto de la globalización económica será una mayor estabilidad política en el mundo, pero que sus efectos beneficiosos no se harán sentir en todas partes, por lo que el desnivel entre los países más desarrollados y los menos aumentará. Las regiones del mundo, los países y los grupos sociales a los que la globalización deje de lado, se verán abocados al estancamiento económico, a la inestabilidad política y a los conflictos de valores, lo que propiciará el desarrollo de movimientos extremistas de carácter político, étnico, ideológico o religioso, con consecuencias frecuentemente violentas. Las perspectivas económicas son malas para la mayor parte de los países subsaharianos y árabes, para algunos latinoamericanos y también para varios de los surgidos de la desintegración de la Unión Soviética. Y para agravar la situación, se prevé también un aumento de las diferencias del nivel de vida en el interior de los países en desarrollo, de manera que, incluso en países de rápido desarrollo, amplias regiones quedarán atrasadas, como está ocurriendo en China⁶⁰.

Otra gran consecuencia de la globalización y del progreso tecnológico es el incremento de las amenazas transnacionales protagonizadas por agentes no estatales, como el terrorismo y la delincuencia organizada. El informe del *National Intelligence*

Council destaca que no sólo los estados descontentos, sino también los terroristas, los traficantes de armamento, los narcotraficantes y otros delincuentes organizados se beneficiarán de las nuevas tecnologías de la información y de otros avances tecnológicos, para promover sus actividades en el ámbito internacional .

En conclusión, podemos descartar para el próximo futuro la posibilidad de grandes conflictos protagonizados por países desarrollados, pero en cambio nos seguiremos enfrentando, por un lado, a amenazas transnacionales protagonizadas por agentes no estatales y, por otro, al surgimiento de conflictos locales en áreas menos desarrolladas, a los que nos veremos empujados a dar respuesta, por motivos tanto pragmáticos como morales. La globalización económica hace que nuestra prosperidad dependa de la estabilidad de la economía mundial, que puede verse seriamente afectada por conflictos locales. La globalización informativa y la universalización de los valores no permitirán que la opinión pública permanezca impasible ante los desastres humanitarios que pueden resultar de dichos conflictos. Y por último la proliferación de las amenazas transnacionales se halla a menudo vinculada a conflictos locales, de manera que la inestabilidad de Colombia contribuye al auge mundial del narcotráfico y la situación de Afganistán ha convertido a este país en una base para el letal terrorismo islamista de Al Qaida.

Esto conduce a que la seguridad nacional haya de concebirse en el contexto de una seguridad compartida, al tiempo que las amenazas transnacionales de carácter no estatal conducen a una difuminación de los límites conceptuales entre seguridad interior y seguridad exterior. Examinaremos a continuación ambas cuestiones.

3. Seguridad compartida, defensa colectiva y derecho de injerencia.

España optó por la integración de su defensa en un marco colectivo con su ingreso en la OTAN en 1982. Y en la actualidad define como primer objetivo de su política de defensa “garantizar la seguridad y defensa de España y de los españoles en el marco de la seguridad compartida y la defensa colectiva con nuestros socios y aliados”. Lo que lleva a un segundo objetivo consistente en “contribuir a las misiones de ayuda humanitaria y operaciones de paz y de gestión de crisis que realicen las organizaciones internacionales a las que España pertenece”⁶¹. Tal como lo explica el *Libro Blanco*, esto implica el compromiso de “contribuir a un orden internacional más justo y seguro” y “respaldar el respeto en todo el mundo del derecho internacional y de los derechos humanos”, mediante “el empleo de las Fuerzas Armadas en apoyo de la acción exterior del Estado”, con lo que “se contribuye directa e indirectamente a la protección de los intereses de seguridad de España”⁶².

Esta última observación merece ser subrayada: en un mundo globalizado los intereses de seguridad de un país no se limitan a la estricta defensa de su territorio nacional. La paz y la estabilidad mundiales, que nunca se asentarán sobre una base firme si no se trabaja por un orden internacional más justo, constituyen la mejor garantía de la paz y la prosperidad interna de cada país. Quizá algún día esto se logre mediante la estricta aplicación del art. 1 de la Carta de las Naciones Unidas, que prevé la adopción de medidas colectivas contra las amenazas a la paz y los actos de agresión, pero en el futuro próximo la probabilidad de que la ONU asuma plenamente la misión de mantener la paz mundial, lo que verosíblemente requeriría que dispusiera de fuerzas militares de reacción rápida bajo su control directo, es muy baja. De ahí la importancia de las organizaciones regionales de seguridad, explícitamente previstas en el capítulo VIII de la Carta.

Lo que nos espera en los próximos lustros es una situación compleja, en la que las naciones democráticas más desarrolladas no se enfrentarán a un gran desafío global, como en tiempos de la guerra fría, pero, por un lado, se verán obligadas a responder a amenazas asimétricas, especialmente la del terrorismo internacional, y por otro se verán impulsada a intervenir en conflictos locales o regionales de variada índole, impulsadas tanto por la necesidad de mantener la estabilidad necesaria para la buena marcha de la economía mundial, como para hacer frente a desastres humanitarios causados por la guerra y/o por la violación masiva de los derechos humanos. Esa es la perspectiva que asume el *Libro Blanco*, al afirmar que “la conculcación de los derechos humanos y la necesidad de evitar sufrimientos a la población civil constituirán, cada vez más, una preocupación prioritaria en el aspecto de la seguridad, como posibles factores desencadenantes de conflictos”, y que “cabe esperar que la actuación de las naciones occidentales se oriente hacia la defensa de valores e intereses comunes, como el mantenimiento de la paz y de la estabilidad internacionales, más que a la defensa

territorial”⁶³.

La comunidad internacional dispone de una amplia panoplia de medidas para hacer frente a los conflictos tanto internos como interestatales, que incluye:

- * la asistencia humanitaria;
- * las misiones de investigación (*fact-finding*);
- * las misiones de mediación;
- * las medidas para instaurar confianza entre las partes enfrentadas (*confidence-building*);
- * las misiones tradicionales de mantenimiento de la paz (*peace-keeping*), que han solido centrarse en la monitorización de un alto el fuego previo;
- * las misiones multifuncionales de mantenimiento de la paz, en las que se abordan distintos aspectos militares, políticos y económicos, lo que implica la participación de personal militar y civil;
- * la asistencia militar y económica;
- * los embargos de armas y las sanciones económicas;
- * las medidas para imponer decisiones judiciales, que se situaron en la agenda a partir de la creación de los tribunales penales internacionales para la antigua Yugoslavia y Ruanda;
- * la aplicación de la fuerza militar ⁶⁴.

Pero la adopción de estas medidas, y muy especialmente de la última, plantea importantes dilemas:

a) El contraste entre los principios de soberanía nacional y de injerencia por razón de humanidad. Esta es una cuestión fundamental, ampliamente debatida a raíz de la intervención de la OTAN en Kosovo. Responde a una nueva concepción del derecho internacional, que se hallaba ya implícita en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que se vio frenada en su desarrollo por la guerra fría y que ha cobrado actualidad tras el fin de ésta⁶⁵. Se trata sencillamente de que los derechos humanos han adquirido un valor universal y que por tanto la comunidad internacional se halla legitimada para protegerlos en el caso de que sean violados por un Estado. Y a la luz de esto, el párrafo sexto del preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, por el que sus miembros se comprometen a no usar la fuerza armada “sino en servicio del interés común”, adquiere un significado particularmente importante, pues no puede dudarse de que una violación masiva de los derechos humanos representa una agresión contra el interés común de la humanidad. En definitiva, se trata de una aplicación a nivel internacional del principio, en el que se basa este ensayo, de que la seguridad ha de concebirse ante todo como un derecho de la persona.

b) El problema de la legitimización del uso de la fuerza. El peligro de que el derecho de injerencia se convierta en un pretexto con el que avalar todo tipo de intervenciones armadas, con el consiguiente deterioro del orden internacional, otorga una gran relevancia práctica al problema de la legitimización. En principio la respuesta es clara: el ejercicio del derecho de injerencia por razón de humanidad sólo es legítimo si es autorizado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La cuestión se complica porque este derecho está muy lejos de ser reconocido unánimemente por la comunidad internacional. Como advierte el citado informe del National Intelligence Council, si en el futuro se plantean nuevas intervenciones militares en conflictos internos, se encontrarán con la oposición de estados como China, India, Rusia y muchos países en desarrollo, que tenderán a considerarlas como atentados a la soberanía nacional⁶⁶. Y debe recordarse que China y Rusia tienen derecho al veto en el Consejo de Seguridad, lo que pudiera conducir a una intervención sin autorización previa, como ocurrió en Kosovo. Es la posibilidad que prevé el *Libro Blanco*, al afirmar que “en el caso de bloqueo del Consejo de Seguridad, la actuación bajo el principio de injerencia humanitaria podría llegar a constituir la respuesta de la comunidad internacional en los casos de flagrante violación de los derechos humanos”⁶⁷. En tales casos el fundamento jurídico de la intervención pudiera hallarse en la teoría de la “acción de imposición no desautorizada”, según la cual puede considerarse legítimo el uso de la fuerza por parte de una organización internacional si el Consejo de Seguridad no la desautoriza (en el caso de Kosovo no sólo no desautorizó la intervención de la OTAN, sino que la legitimó *ex post* al situar bajo mandato de la ONU la posterior operación de mantenimiento de la paz).

C) Los límites de la disposición a intervenir directamente en conflictos en los que

no están en juego intereses nacionales importantes. No debe pensarse que el escenario habitual vaya a ser el de unas naciones occidentales dispuestas a intervenir siempre que se produzcan desastres humanitarios provocados por conflictos en cualquier parte del mundo. Más bien cabe prever lo contrario. Salvo en el caso de que sus intereses nacionales estén directamente implicados, los estados tenderán a rehuir la intervención directa y a encomendar a la ONU o a organizaciones regionales la resolución de los conflictos. Según el citado informe del *National Intelligence Council*: "Las Naciones Unidas y varias organizaciones regionales seguirán siendo requeridas para controlar algunos conflictos internos porque los mayores Estados -condicionados por sus preocupaciones internas, la percepción de eventuales fracasos, su falta de voluntad política, o la limitación de sus recursos- tratarán de minimizar su intervención directa"⁶⁸. Y entre las preocupaciones internas hay que mencionar expresamente la actitud de la opinión pública, que en España se mostró dividida ante las intervenciones de los años noventa⁶⁹.

Hechas estas matizaciones, cabe prever que las medidas encaminadas a la prevención y resolución de conflictos van a ser en los próximos años un aspecto de la política exterior española en el que se va a requerir la participación de las Fuerzas Armadas. Lo más frecuente será la participación en operaciones de mantenimiento de la paz, en las que será extremadamente importante evitar que las fuerzas de paz se vean expuestas a la agresión de una o varias de las partes contendientes o incapacitadas para evitar gravísimas violaciones de los derechos humanos (ambas cosas ocurrieron en Bosnia en 1995). Pero tampoco cabe excluir la participación en aplicaciones de la fuerza militar, que, como norma general, serán previamente autorizadas por el Consejo de Seguridad de la ONU.

En uno y otro caso será necesaria una evaluación previa de los costes y de las posibilidades de éxito de cada operación, pues una intervención indecisa que termine en fracaso puede ser más perjudicial que la no intervención. Las intervenciones militares habrán de ser consideradas como soluciones extremas, siendo preferibles las medidas encaminadas a la prevención de conflictos. Pero, en último término, la paz y la seguridad mundiales quedarían gravísimamente comprometidas si la comunidad internacional renunciara a tomar las medidas más enérgicas para hacer frente a las agresiones contra estados miembros y a las violaciones masivas de los derechos humanos. La evaluación previa debe tener presente el coste a largo plazo de la inacción.

Respecto a las operaciones de mantenimiento de la paz, cabe prever que en el futuro van a ser generalmente de carácter multifuncional, lo que exigirá la cooperación de diferentes instrumentos. Esto contribuirá a esa difuminación de los límites entre la seguridad exterior y la seguridad interior que va a ser uno de los rasgos característicos del siglo XXI, en la medida en que tales misiones requieren de la participación de Fuerzas de Seguridad interior. España, al igual que Francia, Italia y Portugal, cuenta con la ventaja de disponer de un Cuerpo de Seguridad de naturaleza militar, especialmente adecuado para tales misiones. En palabras del *Libro Blanco*, "la Guardia Civil, en función de su naturaleza, organización, formación, dimensión y despliegue, puede realizar una contribución significativa a la Defensa, especialmente en misiones de prevención de conflictos y de gestión de crisis, en las que se hace cada vez más patente la necesidad de proteger a la población en la zona de operaciones"⁷⁰.

4. Agentes no estatales y amenazas transnacionales.

Desde una perspectiva norteamericana, el informe del National Intelligence Council destacaba, ya antes de los recientes atentados, la gravedad que en los próximos años pueden tener las amenazas asimétricas, es decir aquellas en las que adversarios de carácter estatal o no estatal emplearían estrategias, tácticas y armas apropiadas para debilitar a los Estados Unidos sin entrar directamente en combate con sus Fuerzas Armadas. De esa observación es importante destacar la equiparación que hace de amenazas procedentes de estados y amenazas procedentes de agentes no estatales, lo que representa una prueba más de que los estados no van a ser, en el siglo XXI, los protagonistas exclusivos de las relaciones internacionales, ni siquiera en temas de seguridad. Y es trágicamente evidente que esa previsión se ha visto confirmada, de la manera más rotunda, el 11 de septiembre de 2001.

El proceso de globalización está potenciando las amenazas transnacionales, es decir las amenazas a la seguridad interior procedentes de agentes no estatales que actúan a través de las fronteras internacionales. Un reciente estudio del *Strategic Studies Institute* de los Estados Unidos destaca que este tipo de amenazas,

especialmente el terrorismo internacional, los ataques cibernéticos a las infraestructuras nacionales y la delincuencia organizada transnacional, se sitúan a la vez en las esferas interior y exterior y plantean la necesidad de combinar las estrategias respectivas de las instituciones de Defensa y las de Justicia e Interior (*law enforcement*). De acuerdo con la editora del citado estudio, Carolyn Pumphrey⁷¹, el reto de tales amenazas implica cuatro problemas básicos:

a) El equilibrio entre libertad y seguridad. La lucha contra las amenazas transnacionales debe hacerse sin atentar contra dos de los fundamentos básicos de la libertad: el derecho a la intimidad y el límite a la intervención militar en materias de seguridad interior. Es decir que debemos resolver en un nuevo contexto el eterno dilema de como conciliar dos derechos, el de la libertad y el de la seguridad, que siendo ambos fundamentales y reforzándose mutuamente, pueden sin embargo plantear en determinados casos exigencias contradictorias.

b) La adaptación a una situación nueva. Nuestra concepción de la seguridad nacional responde a un mundo en que la tecnología era menos compleja y las relaciones internacionales quedaban definidas por la interacción entre Estados nacionales con fronteras claramente delimitadas. Un mundo que no es el del siglo XXI. Para hacer frente a las amenazas transnacionales que caracterizan la nueva situación es necesario un cambio cultural que nos permita, por ejemplo, prestar la misma atención a los ataques contra sistemas informáticos que a las agresiones violentas. Lo que implica redefinir el concepto mismo de agresión, para englobar ataques que no emplean la fuerza física, pero que pueden tener resultados físicamente catastróficos para el país atacado. Un ataque cibernético podría provocar muchas muertes, en accidentes de tren o en los hospitales, por ejemplo.

c) La necesidad de cooperación entre sectores muy diferentes. La lucha contra las amenazas transnacionales requiere la cooperación entre instituciones de distintos países, entre los servicios militares de inteligencia y las instituciones de Justicia e Interior, entre las instituciones públicas y el sector privado (que tiene en gran parte el control de las redes de comunicación). Y todo ello exige superar diferencias de intereses, diferencias culturales y diferencias también en las capacidades legales de cada sector, agravadas en el caso de la cooperación internacional por el escaso desarrollo que hasta el momento ha alcanzado el derecho internacional.

d) La escasez de recursos, especialmente humanos. La seguridad nacional depende cada vez más del concurso de los mejores expertos en tecnología, que en su gran mayoría han sido atraídos por las oportunidades que ofrece el sector privado. Por el contrario, no hay que olvidar la capacidad de captar recursos, humanos y tecnológicos, que poseen algunas organizaciones criminales extremadamente ricas.

Respecto al terrorismo internacional se preveía, ya antes del 11 de septiembre, que continuara "la tendencia a la disminución del terrorismo político con apoyo estatal (*state-supported*) y al auge de redes transnacionales más diversas e independientes, basadas en la tecnología de la información"⁷². Es decir que también en este campo el papel de los estados se reduce y surgen amenazas más difusas. Es dudoso, no obstante, que una organización terrorista pueda alcanzar el nivel máximo de peligrosidad si no goza de la protección de uno o más estados. El caso de Al Qaida y sus relaciones con el régimen de los talibán es un ejemplo claro.

Se ha modificado, por otra parte, la fuente de inspiración del terrorismo. El extremismo ideológico, de izquierdas o de derechas, hace años que juega un papel menor y la mayoría de los movimientos terroristas son hoy de inspiración étnica, nacionalista o religiosa, con tintes apocalípticos en algunos casos, como el de la secta japonesa Aum Shinrikyo.

El ataque con gas sarín que esta última perpetró en el metro de Tokyo en 1995 y la destrucción de un edificio federal en Oklahoma City por un supremacista blanco, justo un mes después, dieron inicio a un intenso debate acerca del posible uso de armas de destrucción masiva por parte de organizaciones terroristas. En 1996 Walter Laqueur escribía que la probabilidad de que un ataque terrorista de esta índole lograra su objetivo eran del uno por ciento, pero que bastaría un sólo caso para causar más víctimas, producir más daño material y engendrar más pánico de lo que cualquier organización terrorista hubiera logrado nunca⁷³. Pero, aunque el *National Intelligence Council* seguía temiendo que las acciones terroristas se hicieran más letales, los años transcurridos desde 1995 sin que se materializase el recurso a las armas de destrucción masiva, llevaron a destacados analistas a una evaluación menos pesimista de este riesgo. Bruce Hoffman argumentaba que "el futuro empleo terrorista de armas químicas, biológicas,

radiológicas o nucleares (QBRN) puede ser mucho menos probable de lo que comúnmente se asume hoy⁷⁴. De hecho, los ataques terroristas del 11 de septiembre no recurrieron a armas de destrucción masiva, pero causaron un número de víctimas sin precedente, lo que confirma los peores temores acerca de la disposición del terrorismo inspirado en el fanatismo religioso, islamista en este caso, a superan en letalidad a las organizaciones terroristas tradicionales.

Junto al terrorismo estrictamente internacional, es decir aquel que actúa contra el territorio y la población de estados distintos a aquel en que ha surgido, hay que destacar que incluso el que actúa en el territorio de un solo Estado tiene habitualmente una dimensión transnacional, al utilizar el territorio de otros países como base de retaguardia para sus cuadros, sus armas, sus contactos y sus recursos financieros. El caso de ETA es suficientemente explícito. De ahí que incluso ese terrorismo que pudieramos llamar local deba ser incluido entre las amenazas transnacionales, que rebasan los estrictos límites de la seguridad interior y que exigen una estrecha cooperación internacional.

En cuanto a la delincuencia organizada, algunas cifras permiten hacerse una idea de la magnitud del problema. El *National Intelligence Council* estima que en la actualidad las rentas anuales generadas por las actividades criminales incluyen entre 100 y 300 miles de millones de dólares por narcotráfico, entre 10 y 12 por tráfico de residuos tóxicos, 9 por robo de automóviles en Europa y Estados Unidos, y 7 por contrabando de inmigrantes ilegales⁷⁵. Bastantes analistas consideran que la delincuencia organizada ocupa un puesto destacado entre los nuevos riesgos de la seguridad internacional, es decir que representa una amenaza no sólo para la seguridad ciudadana, sino para la seguridad del Estado; un punto de vista que conduce a que las Fuerzas Armadas asuman parte de la responsabilidad en la lucha contra ella⁷⁶.

El ciberespacio representa el ejemplo más claro de un nuevo entorno generado por las nuevas tecnologías y que se sitúa por completo al margen del concepto tradicional de fronteras nacionales. La indefinición de las fronteras entre lo legal y lo ilegal que caracteriza al espacio cibernético, las facilidades que ofrece para situarse al margen de las regulaciones legales de cada país y las inmensas posibilidades que ofrece para nuevas iniciativas lo convierten en un ámbito fundamental para la actividad delictiva. La red constituye un canal de comunicación para el crimen organizado y el terrorismo; se emplea para la difusión de instigaciones a la violencia e incluso de instrucciones técnicas para la acción violenta; permite acciones de sabotaje informático, con consecuencias potencialmente peligrosas tanto para las instituciones públicas como para las empresas privadas; facilita el espionaje industrial y la violación de los derechos de propiedad; constituye un medio favorable para operaciones de fraude; se utiliza provechosamente para el blanqueo de dinero; y se ha convertido en el principal cauce de la pornografía infantil⁷⁷.

Todas las actividades que se realizan en el espacio adquieren, necesariamente, un carácter transnacional, pero bastantes de las citadas se inscriben en el ámbito de la seguridad interior propiamente dicha. Las que más nos interesan en el contexto de este ensayo son aquellas que responden al nuevo concepto de amenaza transnacional, es decir aquellas que utilizan el ciberespacio como el medio a través del que lanzar directamente un ataque contra la seguridad de un país. Daniel Kuehl ha expuesto recientemente en un ensayo los gravísimos daños que pudiera tener un ataque cibernético dirigido contra los sistemas informáticos que regulan los sectores esenciales de la actividad de un país, incluida la defensa nacional⁷⁸. Las nuevas tecnologías han dado lugar a una nueva vulnerabilidad, en la medida en que los países dependen más y más del correcto funcionamiento de sus sistemas informáticos

Se trata de un ámbito en que la defensa nacional está inextricablemente ligada al sector privado. Se estima, por ejemplo, que más del 90% de las comunicaciones cotidianas del Departamento de Defensa de los Estados Unidos se canalizan a través de sistemas de información privados. Todo lo cual lleva al concepto de ciberguerra, entendida como una agresión promovida por un Estado y dirigida a dañar gravemente las capacidades de otro para imponerle la aceptación de un objetivo propio, es decir lo que habitualmente hemos entendido como guerra, pero con la diferencia de que el medio empleado no sería la violencia física sino el ataque informático.

Dado que el medio cibernético se presta especialmente a disimular la identidad del agresor, los límites entre la ciberguerra y el ciberterrorismo promovido por un Estado resultan particularmente difusos. No obstante, la diferencia conceptual es clara. El ciberterrorismo puede ser definido como un ataque cibernético realizado por individuos o por grupos no estatales con el propósito de causar daño y generar miedo para lograr un

objetivo político. Los escasos recursos necesarios para realizar un ataque cibernético, los elevados daños que se pueden causar, la ausencia de peligro físico para el atacante e incluso la posibilidad de dirigir el ataque contra instituciones poderosas sin causar daños personales, lo que permite evitar masivas reacciones de indignación popular, hacen que este medio pueda resultar particularmente atractivo para individuos o grupos hostiles a instituciones públicas o privadas, por motivos ideológicos, políticos, étnicos, religiosos o incluso ecológicos. La preocupación por estas amenazas ha llevado a los Estados Unidos a lanzar un plan específicamente dirigido a la protección de las infraestructuras informáticas, denominado *National Plan for Information Systems Protection*.

Un tema de especial importancia, que está generando debate en diversos países, es el de la posible participación de las Fuerzas Armadas en la lucha contra estas amenazas transnacionales, especialmente el terrorismo, la delincuencia organizada y las amenazas cibernéticas a las infraestructuras nacionales. Puesto que estamos ante una situación nueva, las respuestas han de ser nuevas. No debemos olvidar que la diferenciación de las misiones de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad constituye un rasgo distintivo de todos los estados democráticos de derecho, que la Constitución Española establece con precisión: el art. 8 atribuye a las Fuerzas Armadas la misión de "garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional", mientras que el 104.1. atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la de "proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana". Es decir que la función de las Fuerzas Armadas se circunscribe a la defensa frente a ataques exteriores que amenazan nuestra soberanía, independencia e integridad territorial y frente a eventuales ataques internos directamente dirigidos contra el orden constitucional. La tarea que nos corresponde es la de interpretar este principio constitucional a la luz de las nuevas circunstancias del siglo XXI y en concreto precisar qué debemos entender por ataques exteriores en un momento en que el auge de las amenazas transnacionales difumina la frontera entre la seguridad exterior y la seguridad interior.

La tesis de este ensayo es que, de la misma manera que la creciente importancia de las operaciones multifuncionales de mantenimiento de la paz requiere la colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, muy especialmente de la Guardia Civil, en misiones militares de carácter indudablemente exterior, las Fuerzas Armadas deben contribuir a la lucha contra las amenazas transnacionales. Se trata de una posibilidad esbozada en el *Libro Blanco*: "no puede descartarse que las Fuerzas Armadas sean llamadas a colaborar en la lucha contra el terrorismo internacional, narcotráfico, crimen organizado o inmigración clandestina realizando tareas de vigilancia o de apoyo técnico adecuadas a sus capacidades específicas"⁷⁹.

No se trata de que las Fuerzas Armadas asuman tareas de seguridad interior, que no les corresponden constitucionalmente y para las que por su propia naturaleza no son un instrumento adecuado, sino de que realicen tareas de vigilancia y apoyo técnico en la lucha contra determinadas amenazas transnacionales. El ejemplo norteamericano nos puede resultar útil al respecto. En los Estados Unidos los militares en activo tienen prohibido, por el *Posse Comitatus Act* aprobado tras la Guerra de Secesión, ejercer tareas de policía en el territorio nacional, pero ello no les ha impedido realizar una activa contribución a la lucha contra la delincuencia organizada transnacional. Carolyn Pumphrey, en su introducción al citado estudio del *Strategic Studies Institute*, concluye que las Fuerzas Armadas deben asumir el papel principal únicamente cuando la seguridad nacional está en juego, lo que no ocurre en la mayor parte de las amenazas transnacionales, salvo en el caso de una eventual guerra cibernética, y limitarse a un papel de apoyo en los restantes casos, en los que pueden contribuir con tareas de vigilancia frente a la entrada de drogas y otros productos de contrabando, en el área de inteligencia y en tareas de formación dirigidas a otros servicios⁸⁰. Un aspecto particularmente importante, abordado por una de las autoras del citado estudio, Elizabeth Rindskopf-Parker, es el de la necesaria pero difícil cooperación entre los servicios de Justicia e Interior y la inteligencia militar⁸¹.

En España tanto el Ejército de Tierra como la Armada y el Ejército del Aire vienen realizando misiones de apoyo a la seguridad interior, pero el pleno desarrollo de su capacidad potencial en este terreno requiere un previo desarrollo del marco normativo que lo regule, de la misma manera que un Real Decreto en preparación va a regular la participación de la Guardia Civil en misiones militares en el exterior⁸².

Los atentados del 11 de septiembre plantean un problema nuevo. A pesar de los más que probables vínculos entre Al Qaida y el régimen de los talibán, parece que los

ataques terroristas de ese día deben considerarse ataques criminales realizados por agentes no estatales, por lo que pudiera pensarse que se inscriben meramente en el ámbito de la seguridad interior. Ello ha llevado a un destacado jurista a sostener "que estamos ante un delito atroz, pero ante un delito al fin y al cabo que necesita un proceso de acreditación e imputación y de un juicio público", lo que excluiría taxativamente una respuesta militar⁸³. Sin embargo parece difícil sostener que un ataque perpetrado por extranjeros en el que perecen más de seis mil ciudadanos no entra dentro de las agresiones frente a las que el art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas reconoce "el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva". Ese derecho fue expresamente recordado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en su resolución del 12 de septiembre, en la que los atentados de la víspera fueron calificados "al igual que todo acto de terrorismo internacional, como una amenaza para la paz y la seguridad Internacional"⁸⁴. Algo que ciertamente no puede decirse de todos los delitos. Así lo han entendido también los estados miembros de la OTAN al declarar que lo ocurrido entraba dentro de las previsiones del art. 5 del tratado de Washington, es decir que se estaba frente a un ataque a un estado miembro que constituía un ataque frente al conjunto de la alianza.

La opinión de los españoles, de acuerdo con una encuesta realizada a fines de septiembre por el Centro de Investigaciones Sociológicas, es netamente favorable a que se responda con firmeza a ese tipo de ataques. El 77 % de los encuestados se mostraban a favor o muy a favor de que España tomase parte en las acciones que se acordaran para luchar contra el terrorismo internacional, frente a un 13 % que se mostraba en contra o muy en contra, e incluso en el caso de que esas acciones implicaran alguna intervención de tipo militar, el 64 % se mostraba favorable y sólo el 26 % contrario⁸⁵.

La legitimidad de la respuesta militar parece pues indudable. Pero al mismo tiempo, no parece que una respuesta convencional sea la más adecuada frente a una red terrorista, formada por ciudadanos de distintas nacionalidades que residen en distintos países de varios continentes. Más bien estamos ante un problema en el que resulta indispensable combinar los enfoques propios de Defensa y de Justicia e Interior.

5. Otros riesgos no tradicionales.

La disminución de los riesgos de conflicto bélico a gran escala o de ataque militar contra España, combinada con la existencia de amenazas no bélicas, en buena medida de origen exterior, como el terrorismo internacional, el crimen organizado, las redes de contrabando de personas, las amenazas al medio ambiente y los delitos asociados a las nuevas tecnologías, han modificado radicalmente la relación entre seguridad exterior y seguridad interior. A ello hay que añadir que la política de seguridad interior no se concibe ya como una política únicamente policial. En palabras del Director de la Guardia Civil: "La política de seguridad debe ser una política interdisciplinar que abarque e integre aspectos tan diversos como la educación, la asistencia social, el empleo, la sanidad, el ocio, el urbanismo y otras muchas cuestiones"⁸⁶.

Estamos, pues, muy lejos pues de la concepción decimonónica que se limitaba a la política de orden público en el plano interior y a la política de defensa en el exterior. Hay que asumir que, en palabras de Richard Ullman: "definir la seguridad nacional exclusivamente, o fundamentalmente, en términos militares implica una imagen profundamente falsa de la realidad"⁸⁷. De ahí que, especialmente tras el fin de la guerra fría, los estudiosos de la seguridad internacional hayan enfatizado las "amenazas no tradicionales", algunas de las cuales, como la delincuencia organizada, pertenecían tradicionalmente al dominio de la seguridad interior, mientras que otras, relacionadas con la degradación del medio ambiente, el bienestar económico o las migraciones, no han sido abordadas desde la perspectiva de la seguridad hasta muy recientemente.

La interrelación entre problemas ecológicos y seguridad ha sido analizada desde distintos puntos de vista, dos de los cuales tienen particular interés⁸⁸. El primero aborda el papel que los problemas ecológicos pueden jugar como factores de conflicto, tanto internacional como, más probablemente, interno, un tema sobre el que desde hace años viene llamando la atención Thomas Homer-Dixon⁸⁹. Los problemas ecológicos más importantes a este respecto son la deforestación, la degradación del suelo agrícola, el uso excesivo y la contaminación de los recursos hidráulicos y el agotamiento de los recursos pesqueros. A su vez problemas de este tipo, cuya incidencia se produce sobre todo en países en desarrollo, pueden generar efectos sociales como reducción de la producción agrícola, declive económico, desplazamiento de población y deterioro de las

instituciones y las pautas de relación social. Y estos efectos a su vez pueden provocar conflictos, como disputas por recursos entre países, enfrentamientos étnicos e insurrecciones, con serias repercusiones potenciales en los intereses de seguridad de terceros países. En la mayoría de los casos los factores ecológicos no serán más que un elemento dentro de la compleja red de factores que explican la etiología de los conflictos. Desde la perspectiva española es importante sin embargo tener presente que el continente africano, tan cercano a nosotros, se halla en unas circunstancias particularmente propicias a que el deterioro ecológico contribuya a generar conflictos.

El segundo punto de vista considera la seguridad del medio ambiente como un objetivo de seguridad en sí mismo, lo que representa un planteamiento legítimo, pero plantea el problema de dar al concepto una dimensión tan amplia que se traduzca en una pérdida de precisión y por tanto de utilidad del concepto. Ciertamente en su sentido amplio el concepto de seguridad abarca todo lo que contribuye a que las personas puedan vivir sin preocupación (ese es el sentido original del término latino *securitas*), pero desde el punto de vista de la problemática analizada en este ensayo, resulta preferible restringir el concepto al de seguridad frente a la agresión.

Desde esa perspectiva es conveniente aludir también a la posibilidad de un terrorismo que utilice medios biológicos no para causar directamente la pérdida de vidas humanas, es decir no como un arma de destrucción masiva, sino para atacar los recursos agrícolas y ganaderos de un país. El medio empleado sería la difusión de gérmenes perjudiciales para animales o plantas en áreas en que son desconocidos y la cuestión es suficientemente grave como para que el Departamento de Defensa de los Estados Unidos lo haya incluido, por primera vez, en su último informe sobre la proliferación de armas de destrucción masiva⁹⁰.

Debemos aludir también a las implicaciones de los flujos migratorios en la seguridad, partiendo de la consideración previa de que la inmigración no debe considerarse como una amenaza, sino como un fenómeno social, netamente positivo, que modifica el entorno en el que se sitúan los problemas de seguridad. El *National Intelligence Council* prevé que, en el horizonte del año 2015, el envejecimiento de la población y la baja natalidad constituirán importantes desafíos para la prosperidad de Europa, debido a que provocará una escasez tanto de trabajadores altamente cualificados en tecnologías de la información y otros sectores, como de trabajadores no cualificados para los servicios básicos, y que esta carencia será en parte paliada por la inmigración legal e ilegal, pero con un coste en términos de tensión social y de delincuencia⁹¹. Debe recordarse además que, por motivos demográficos opuestos a aquellos por los que Europa necesita inmigrantes, tanto el África del norte como el África subsahariana, van a seguir generando en los próximos años una fuerte corriente emigratoria⁹².

En términos generales, las migraciones constituyen uno de los grandes desafíos a los que se enfrenta la humanidad al inicio del siglo XXI. El problema de fondo es que el número de personas deseosas de emigrar desde sus países de origen es muy superior al número de inmigrantes que otros países están dispuestos a recibir, lo que constituye una fuente de tensiones. Esto ocurre sobre todo en el Tercer Mundo, en el seno del cual se produce la mayor parte de las migraciones, aunque la atención de la opinión pública occidental se haya centrado casi exclusivamente en los flujos, mucho menos numerosos, que se dirigen de los países del Tercer Mundo a los países desarrollados. Todo ello genera en los países que reciben inmigrantes, una percepción de amenaza, que a menudo responde a estereotipos racistas y xenófobos más que a problemas reales de seguridad, pero que no por ello deja de ser un factor que debe tomarse en cuenta. En palabras de Myron Weiner: "la mayoría de las sociedades reaccionan con alarma cuando se produce una descontrolada inmigración ilegal en gran escala de personas que no comparten su cultura y su identidad nacional"⁹³.

La inmigración irregular, que en forma de contrabando internacional de personas constituye una de las principales actividades del crimen organizado transnacional representa un problema especialmente grave, porque a veces pone en peligro la vida de los inmigrantes, favorece su explotación laboral, obstaculiza su integración social y dificulta la promoción de la inmigración legal. Y hay que tener en cuenta también la posibilidad de que grupos terroristas internacionales recluten adeptos entre las poblaciones inmigrantes, aunque sea en proporciones muy reducidas.

No se puede ignorar que la inmigración tiende a producir un incremento de la inseguridad ciudadana⁹⁴ y a generar reacciones xenófobas, pero la respuesta a ambas cuestiones no puede ser fundamentalmente policial. La respuesta ha de buscarse

fundamentalmente en la integración social del inmigrante, dentro del respeto a su identidad cultural, lo que requiere un enfoque multisectorial.

Conclusiones.

* La seguridad nacional del siglo XXI se caracterizará por la participación española en misiones encaminadas al mantenimiento de la paz y la estabilidad internacionales y por una difuminación de las fronteras entre la seguridad interior y la seguridad exterior.

* Los nuevos desafíos de seguridad exigirán una mayor integración de todos los elementos disponibles. Será necesaria una mayor coordinación entre España y sus aliados, entre los recursos de Defensa y los de Justicia e Interior, entre el sector público y el sector privado.

* La Guardia Civil tendrá una importante participación en misiones internacionales de carácter militar y las Fuerzas Armadas realizarán una aportación a la seguridad interior. Ello requiere una adecuada regulación legislativa, mediante un Real Decreto sobre las misiones militares de la Guardia Civil, en fase de elaboración cuando se escribe este ensayo, y una actualización de la Ley de Criterios Básicos de la Defensa Nacional.

Bibliografía.

- Annan, Kofi A. (2000): *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*. Naciones Unidas. Puede consultarse en www.org
- Avilés Farré, Juan (2000): "España, la OTAN y los conflictos de la antigua Yugoslavia". *Anales de Historia Contemporánea*, 16.
- Barbé, E. y Perni, O. (2001), "Más allá de la seguridad nacional". En Cueto, C. y Jordán, J., eds.: *Introducción a los estudios de seguridad y defensa*. Granada.
- Blechman, Barry M. (1998): "International peace and security in the twenty-first century". En Booth, K., ed. : *Statecraft and security, the cold war and beyond*. Cambridge University Press.
- BROWN, M.E. Y DE JONGE, C. (1997): "Internal conflict and international action: an overview". En Brown, M.E., Coté, O.R., Lynn-Jones, S.M. y Miller, S.E. : *Nationalism and ethnic conflict*. MIT.
- Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (2001): *La cooperación Fuerzas de Seguridad-Fuerzas Armadas frente a los riesgos emergentes* (Monografías del CESEDEN 45). Madrid, Ministerio de Defensa.
- COSIDÓ GUTIÉRREZ, I. (1999): "Seguridad nacional, seguridad internacional: nuevos elementos de cooperación". *Cuadernos de la Guardia Civil*, XXI.
- Cosidó Gutiérrez, I. (2001): "La Guardia Civil en la defensa nacional". *Cuadernos de la Guardia Civil*, XXII.
- Díaz Alcantud, (2001): "El componente policial en las misiones de paz". *Cuadernos de la Guardia Civil*, XXII.
- España, Ministerio de Defensa (2000): *Libro Blanco de la Defensa*.
- Eymar, C. (1999): "El derecho de injerencia". *Cuadernos de la Guardia Civil*, XXI.
- Heisler, M.O. y Layton-Henry, Z. (1993): "Migration and the links between social and societal security". En Waever, O., Buzan, B., Kelstrup, M. y Lemaitre, O. : *Identity, migration and the new security agenda in Europe*. Pinter.
- Hoffman, B. (2000): "Terrorism by weapons of mass destruction: a reassessment of the threat". En Pumphrey, C.W.: *Transnational threats: blending law enforcement and military strategies*. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College. Puede consultarse en <http://carlisle-www.army.mil/usassi>
- Homer-Dixon (1991): "On the treshold: environmental changes as causes of acute conflict". *International Security*, vol. 16, no. 2.
- Kuehl, D.T. (2000): "The national information infrastructure: the role of the Department of Defense in defending it". En Pumphrey, C.W.: *Transnational threats: blending law enforcement and military strategies*. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College. Puede consultarse en <http://carlisle-www.army.mil/usassi>
- Laqueur, W. (1996): "Postmodern terrorism". *Foreign Affairs*.
- López Valdivielso, S. (1999): "Democracia y seguridad en la España del próximo siglo". *Cuadernos de la Guardia Civil*, XX.
- Núñez Calvo, (2001): "Funciones militares de la Guardia Civil en las operaciones de paz". *Cuadernos de la Guardia Civil*, XXII.
- Pumphrey, C.W. (2000): *Transnational threats: blending law enforcement and military strategies*. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College. Puede consultarse en <http://carlisle-www.army.mil/usassi>
- Rindskopf-Parker (2000): "Transnational threats vis-à-vis law enforcement and military intelligence:

lessons on the emerging relationship". En Pumphrey, C.W.: *Transnational threats: blending law enforcement and military strategies*. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College. Puede consultarse en <http://carlisle-www.army.mil/usassi>

Terriff, T., Croft, S., James, L. Y Morgan, P.M., (1999): *Security studies today*, Polity Press.

Thomas, D. Y Loader, B.D. (2000): *Cybercrime: law enforcement, security and surveillance in the information age*. Routledge.

Tonry, M., ed. (1997): *Ethnicity, crime and immigration: comparative and cross-national perspectives*. The University of Chicago Press.

United Nations (2001): *World population prospects: the 2000 revision*.

Usa, Department Of Defense (2001): *Proliferation: threat and response*. Puede consultarse en www.defenselink.mil

Usa, National Intelligence Council (2000): *Global trends 2015: a dialogue about the future with nongovernment experts (NIC 2000-02)*. Puede consultarse en www.cia.gov/cia/publications

Weiner, M. (1992): "Security, stability, and international migration". *International Security*, vol. 17, no. 3.

Un concepto amplio de seguridad ciudadana⁹⁵

Ricard Brotat i Jubert. Licenciado en Derecho por la U.B. Director del Área de los Servicios Jurídicos y Documentación del Ayuntamiento de Calviá.

1. Introducción

La falta de seguridad ciudadana ha pasado a ser en los últimos tiempos uno de los temas centrales de preocupación de los ciudadanos y, por lo tanto, una de las cuestiones a resolver por los responsables políticos de principios de este siglo. De este modo, **Kris Bonner** dice: El interés de la población que hace referencia a la delincuencia ha aumentado enormemente en los últimos años. (...). La seguridad es una condición necesaria para el funcionamiento de la sociedad y uno de los principales criterios para asegurar la calidad de vida.

En efecto, la crisis de la seguridad y su correlativa necesidad de reforma (a pesar de su importancia y de la necesidad de un debate en profundidad) han conducido a que, en ocasiones, desde los ámbitos de gobierno se formulen recetas simplistas para actuar sobre los síntomas y no sobre las causas, conocidas en el ámbito anglosajón como la búsqueda de la *silver bullet*, concepto irónico (que aplica el argentino **Martín Gras** a la seguridad) que alude a la leyenda del hombre lobo, que, como la falta de seguridad, amenaza a la sociedad. Sin embargo, la bestia inmortal, tiene un talón de Aquiles, se puede acabar con ella con sólo un disparo con una bala de plata al corazón.

De este modo, por ejemplo, hemos asistido impávidos a la equiparación entre inmigración y delincuencia. Es evidente que los problemas de la emigración no pueden ser resueltos mediante la criminalización o el rechazo a la diversidad. Es más, esta banalización solamente ha conseguido aumentar la confusión y la preocupación de los ciudadanos. Si reflexionamos, lo que tendremos que aducir es que detrás de la inmigración lo que hay es el respeto a la diversidad: resulta evidente, que lo que es diferente ha de ser tratado de manera diferente.

Muy acertadas son las palabras de **Albert Buitenhuis** que afirma: La gente piensa, siente y actúa de manera diferente, y eso significa que no todo el mundo tiene las mismas habilidades. De hecho, siempre ha habido diferencias entre la gente: es un fenómeno común. A lo sumo, nosotros podemos concluir que nuestra sociedad está convirtiéndose progresivamente en diversa. Esta realidad, no obstante, de ninguna manera es el resultado de la corriente constante de inmigrantes. El hecho de que la gente es diferente también tiene un efecto en las organizaciones y, por lo tanto, la cuestión de si tendríamos que trabajar o no con la diversidad dentro de las organizaciones es, en consecuencia, irrelevante, porque lo hemos estado haciendo durante siglos (...).

Sin embargo, nuestra cultura no apoya a la diversidad. No nos gusta la gente que se desvía de los demás, no por que tengamos mentalidades estrechas, sino por que este hecho comporta problemas y las organizaciones encuentran difícil tratar con problemas de esta naturaleza. Y, de la misma manera que no podemos resolver el problema de la diversidad con soluciones sencillas, por la propia naturaleza del problema, hemos de asumir que por mucho que nos suponga problemas, el hecho de la seguridad, de acuerdo con la concepción que defendemos, es un problema complejo, que afecta a la sensación de las personas, de influencia fundamentalmente urbana, de clase transversal (institucional, económica y social), que por lo tanto, exige un debate complejo con la participación de los ciudadanos de donde se deriven soluciones, también, complejas.

⁹⁵ www.dip-alicante.es/formacion/es/menu/almacen/almacenMF.asp

2. Seguridad ciudadana comunitaria: cuestiones terminológicas.-

a) Orden público, seguridad ciudadana o seguridad de los habitantes.

El concepto de orden público ha ido modificándose a lo largo del tiempo. Originariamente, este es el concepto liberal que emana del artículo 9 que regula esta cuestión en la Declaración de los Derechos del hombre y del Ciudadano de 1789 que dice: Nadie puede ser inquietado por sus opiniones, incluso las religiosas, siempre y cuando su manifestación no altere el orden público establecido por la ley.

Este artículo, tiene que ser interpretado sistemáticamente y puesto en relación con el 4 de la misma declaración: La libertad consiste en poder hacer todo lo que no sea perjudicial al otro. Así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tienen otro límite que aquellos que aseguren a los otros miembros de la sociedad el disfrute de estos mismos derechos; estos límites sólo pueden estar determinados por la ley.

Por lo tanto, si mudamos el concepto de orden público del ámbito estricto de la libertad ideológica del artículo noveno a uno más genérico del artículo cuarto, formularemos la siguiente definición de orden público: **El orden público se establece como garantía y límite de la libertad y, como ésta, consiste en que nadie puede hacer nada que sea perjudicial a los demás.**

Desde esta perspectiva, que no hemos de perder nunca de vista, libertad y seguridad son dos caras de la misma moneda: Sin seguridad no hay libertad (ya que la falta de ésta, inquieta el libre ejercicio de los derechos y libertades del ciudadano) y sin libertad no puede haber una autentica seguridad (ya que la seguridad sin libertad comporta un régimen autoritario).

Con el tiempo, este concepto de orden público, evolucionará hacia el de seguridad ciudadana (originado en la doctrina de la nouvelle prevencion), mucho más amplio, y que incorpora los valores del Estado social y democrático de Derecho. Ahora bien, en general, en Europa no se ha producido un cambio de denominación, sino de contenido del concepto. En efecto, hoy por hoy en la Europa continental, la expresión orden público (ordre public, public order o ordine pubblico) sigue utilizándose como garantía de la seguridad pública, lo que ha cambiado es el contenido del concepto que paulatinamente ha ido pasando desde el forzar a los ciudadanos a la obediencia de la norma, lo más primario, a la garantía de la calidad de vida de los mismos.

En España, esta evolución ha tenido, no obstante, a diferencia del resto de países del continente, un cambio de denominación impulsado necesariamente por el cambio de régimen autoritario al Estado social y democrático de Derecho (artículo 1.1 de la Constitución Española de 1978). Como dice **Amadeu Recasens**, el uso abusivo y autoritario que la dictadura hizo del concepto de orden público impidió mantener esta expresión, que había adquirido tonos de infamia represiva y que estaba totalmente deslegitimada. De esta manera, el texto constitucional español recogió la expresión seguridad ciudadana y no el de orden público al hablar de la función de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado en su artículo 104 (de hecho, la expresión orden público tiene una presencia residual en la Carta Magna en sus artículos 10, 16 y 21). Resulta difícil definir claramente los conceptos de seguridad pública, seguridad ciudadana y orden público, además, las definiciones que ha dado el Tribunal Constitucional no ayudan mucho a fijarlas, con lo cual hace falta preferir el término seguridad ciudadana que es el que, por consenso, entresacó el constituyente español y porque, de otra manera, nos remite a una concepción que, de una parte, se relaciona directamente con los orígenes del Estado de Derecho más primigenios (tenemos que recordar que, en la época de la revolución francesa, las personas se denominaban ciudadanos entre ellas por superar el término súbditos y como equivalente de persona que tiene unos derechos inalienables, reconocidos, ahora bien, por la ley) y también por su proyección de futuro (se calcula que en el año 2020, el 70% de la población mundial vivirá en las ciudades, por lo tanto, la seguridad será, principal y fundamentalmente, ciudadana). Por estas razones, el término seguridad ciudadana también lo preferimos al de seguridad pública (aparece en la constitución como competencia exclusiva del Estado 141.1.29 de la Constitución española).

Desde la Constitución de 1978, el nombre de seguridad ciudadana, hubiera podido saltar a las renacidas democracias latinoamericanas de los años ochenta, no obstante, el término seguridad ciudadana no tiene buenos antecedentes en estos países, puesto que empezó siendo utilizado por las fuerzas armadas del cono sur a finales de los años setenta como un renovado vocablo de similar contenido a la doctrina de seguridad nacional impartida por los EUA desde la tristemente conocida como Escuela de las

Américas que tituló a centenares de represores, en busca del enemigo interior (ciudadanos como ellos) de Argentina, Chile, Uruguay y de tantos otros Estados. En estos países, el término preferido es el de seguridad de los habitantes, que estiman omnicompreensivo y no exclusivo (en este sentido, Elías Carranza).

En todo caso, cuestión terminológica aparte, lo que es evidente es que el concepto de orden público ha de rellenarse en función de la realidad en la que ha de operar. Así, podríamos distinguir entre el concepto liberal de orden público del siglo XIX y el concepto social y democrático de orden público que se impone en las democracias occidentales a partir de la finalización de la segunda Guerra Mundial, al que también podemos denominar seguridad ciudadana. Y siguiendo a Amadeu Recasens, proponemos un esquema de contrarios:

MODELO Orden público (Código napoleónico). S. XIX hasta 1ª ½ S. XX.

Orden público (Seguridad Ciudadana). 2ª ½ S. XX en adelante

OPUESTO - Des – orden.

- In – seguridad ciudadana.

OBJETIVOS - Mantener la autoridad.

- Perpetuar la norma.

- Preservar derechos y libertades.

- Ofrecer un servicio público.

MISIÓN - Forzar la obediencia de los ciudadanos a la norma.

- Proteger la seguridad (objetiva y subjetiva) de los ciudadanos.

- Mejorar la calidad de vida.

b) Seguridad comunitaria.-

Cuando hablamos de seguridad comunitaria, nos estamos refiriendo a un modelo concreto de seguridad, lo que tiene en cuenta al ciudadano en la formulación y verificación de las políticas de seguridad. Los orígenes del término seguridad comunitaria los tenemos que encontrar en la idea de oposición (desarrollada por los historiadores de la policía inglesa) entre el modelo inglés de policía (o policía comunitaria) y el modelo francés o continental (o policía del príncipe). Para el primero, la actividad de la policía sería una consecuencia de las demandas sociales, de forma que habría una clase de self-policing, de la comunidad con un mínimo uso de la fuerza. Por el contrario, la policía continental, estaría mucho más ligada al proceso de construcción de Estado contemporáneo y, por lo tanto, de defensa del mismo ante los procesos involucionistas o revolucionarios que ha padecido.

c) Modelo latino versus modelo anglosajón de policía.-

Tradicionalmente (a imagen y semejanza del sistema de droit administratif y del rule of law), se reconocen dos modelos policiales: El modelo, latino (también conocido como modelo francés, continental o napoleónico), fundamentalmente, es el creado a partir de la gendarmería nacional francesa el 1791. Este modelo, de manera esquemática, se caracteriza por su estructura militar, centralizada y extendida por todo el territorio en forma de tela de araña y por su vocación de servicio a el Estado, de suerte que la policía estatal es un 80% del total, en relación con las policías locales, un 20%. Es, también, conceptualmente, una policía represiva del delito y, por lo tanto, reactiva. Es un modelo que se encuentra en franca revisión tanto por las transformaciones sociales que se han producido desde el siglo XIX, como por la estatalización y la burocratización que ha provocado en las policías, hasta el punto de hacerlas inadecuadas para las soluciones que en materia de seguridad pública demanda el Estado actual. Para acabar, hemos de decir que éste ha sido el patrón policial de Francia, España, Italia y Bélgica y, también, obviamente, el de los países colonizados por éstos. El modelo anglosajón, es el creado a imagen de la policía metropolitana de Londres e inspirado en los principios de Sir Robert Peel, formulados en 1829. Se trata, prácticamente del positivo de la viva imagen que, de manera sucinta, hemos hecho del original continental. Es una policía de carácter civil, fundamentalmente, de cariz local, invirtiéndose los porcentajes anteriores, de suerte que la policía local conforma el 80% del total y el estatal el 20%. restante. A diferencia, también, del anterior ejemplo, es una policía al servicio de la comunidad, proactiva y

enfocada, básicamente, a la investigación criminal. Se trata, del sistema adoptado en los países anglosajones: Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos o Canadá.

d) Policía al servicio del Estado y policía al servicio de la comunidad.-

La evolución histórica del concepto de policía se justifica en evitar los comportamientos violentos mediante el recurso a la utilización por parte del Estado del monopolio de la violencia legítima (de acuerdo a las palabras de Max Weber) y, paralelamente, el abandono de usos sociales "privados" de justicia (el duelo, la vendetta o el linchamiento). De hecho, es cierto, que son muchas las teorías que justamente caracterizan el fenómeno policial justamente por el recurso al uso eventual de la coacción legal y de la coerción. Ahora bien, no es menos cierto que, en la actualidad, las actividades policiales traspasan en mucho a la exclusiva represión del delito, imbricándose en conceptos como el de servicio al público y de asistencia a la ciudadanía; así, se habla de la función policial como una función genérica de solución de problemas (problem solving politing).

En este punto, pues, hace falta pararse a ver cuál es la finalidad de los dos prototipos policiales. Así, distinguiremos entre una policía al servicio del princeps o del Estado y una policía al servicio de los cives o de la comunidad. El modelo de policía continental o al servicio del Estado, la policía tradicionalmente tenía como finalidad la protección y extensión del poder político en manos de las personas o grupos que gobiernan, evitando los comportamientos políticamente desviados; pese a que, paralelamente, a esta finalidad política, coexiste la necesidad de represión del delito. Lo que prima, en este caso, es el mantenimiento del orden público. En el sistema comunitario o anglosajón, la policía es un producto de las demandas sociales, de suerte que la sociedad se autorregula (self-policing) con un mínimo uso de la fuerza. De acuerdo a esta pauta, la necesidad social de seguridad de personas y bienes justifica, per se, la existencia de la policía. De esta manera, los ciudadanos son los primeros interesados en colaborar con la actuación policial, de tal suerte que se evite el recurso a la fuerza. Para concluir, podríamos decir que el modelo de policía comunitaria tiene su última justificación en el mantenimiento de la seguridad pública. Obviamente, de hecho, los topes no son tan claros y diáfanos y, aun, en el modelo comunitario históricamente, se registran episodios particularmente violentos de policía al servicio del Estado (p.ej.: en el caso de la policía de Irlanda durante el S. XIX o de Irlanda del Norte durante el S.XX), pero esquemáticamente y, que nos sirva de ejemplo, vale lo que se ha dicho hasta ahora.

3. Antecedentes del concepto de seguridad.

En absoluto es en balde la expresión de un concepto de seguridad, puesto que en función del concepto de seguridad del que nos dotamos, determinaremos la política de seguridad necesaria.

El concepto tradicional de seguridad es el que lo asociaba con la represión del delito y el mantenimiento del orden, se trataba, pues, de un concepto de seguridad situada en el entorno del control de la criminalidad y eminentemente reactiva. A este concepto se adscribe la definición que de la policía hace el Código de Brumario del año IV: La policía está instituida para mantener el orden público, la libertad, la propiedad y la seguridad individual. La evolución natural, en comparación con la medicina (asimilando el delito con una enfermedad del cuerpo social), hizo que se sopesara la seguridad de la represión a la prevención, intentando actuar, también, sobre las causas y no solamente sobre los síntomas. A esta concepción preventiva y, por lo tanto, pro-activa, de la seguridad, hace falta atribuir la incorporación de elementos nuevos a estas políticas, de suerte que a las mismas ya no les son extrañas las políticas sociales, de ocupación o, aun, urbanísticas y, de rebote, la incorporación, también, de profesionales de diferentes disciplinas. En este sentido se expresaba la Grande Encyclopédie de 1910: No se conoce sociedad organizada sin que exista un poder de policía que asegure a sus miembros la seguridad interior, reprimiendo y previniendo delitos...

Con la democratización de nuestra sociedad y la consecuente proclamación de la Constitución de 1978, a las tareas policiales de represión y prevención del delito, se les añadió y antepuso el de protección de los derechos y de las libertades de los ciudadanos; en este sentido, el párrafo 1 del art. 104 de la Constitución española: Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

Formulación moderna pero a la vez tradicional, puesto que sus antecedentes evidentes se encuentran en el art. 12 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del ciudadano: La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano, necesita de una fuerza pública: esta fuerza es, pues, instituida en beneficio de todo el mundo, y no para la utilidad particular de aquellos a quién ha estado confiada.

4. Elementos para una definición de seguridad.

No obstante, más allá de las definiciones programáticas sobre la policía, lo que se cierto es que todas ellas traigan implícito un concepto de seguridad contingente, que hace falta ser conceptualizado en función del tiempo y la sociedad dónde ha de operar.

Para adoptar un concepto de seguridad, hace falta examinar las declaraciones internacionales en la materia en los últimos años. Del examen de las mismas surgirán suficientes elementos para hacer una definición de seguridad válida y que presente bastantes elementos de concurrencia por tener una pacífica aceptación.

a) La seguridad: un problema complejo.-

Pese a que son muchas las voces que se alzan en este sentido, muchos responsables en materia de seguridad siguen aplicando ópticas de corto plazo y políticas reactivas. En el proyecto de manual del Congreso de los poderes locales y regionales de Europa, organizado por el Consejo de Europa, los días 29 a 31 de mayo del 2001, en sus puntos 3.b) y 3.c) postula lo que sigue: Adoptar una aproximación más estratégica y holística, sorteando la sectorización en materia de la lucha contra la inseguridad urbana; Comprender que la protección del medio urbano es un proceso complejo que exige la contribución de un gran número de actores trabajando en partenariatido.

A su vez, el Manifiesto y las Resoluciones de los temas abordados por las ciudades europeas sobre Prevención y Seguridad en la conferencia de Nápoles los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000, afirma: La inseguridad no puede reducirse únicamente a los problemas de criminalidad. La inseguridad es una problemática compleja: está atada a los problemas de sanidad, de medio ambiente, de urbanismo, de formación; es el resultado de desigualdades crecientes en el acceso a los recursos; pone en juego conflictos de intereses, sobre todo con respecto a la división y al uso del espacio y de los ritmos de la ciudad (tiempo libre por la noche, deportes, prostitución). La inseguridad es un riesgo urbano al que hace falta darle respuestas civiles.

Sin embargo, por otra parte, todos los especialistas en seguridad coinciden en este aspecto. Francesco Carrer, por ejemplo, postula: Se analice como se quiera, la inseguridad (que es hoy en día como un fenómeno específico de las realidades urbanas de todo el mundo) se caracteriza por la complejidad y la variedad de los parámetros que contribuyen a constituir la (...).

Dario Padovan, por su parte, explica que: (...) una reflexión sociológica de la inseguridad social desarrollada paralelamente a otras directrices de búsqueda más amplias, y que intenta captar la complejidad (...).

Finalmente, quizás vale por todos lo que dice **Amadeu Recasens**: (...) para el análisis de la seguridad, el concepto de complejidad tiene que ser asumido en toda su integridad (...).

Por lo tanto, ante un problema complejo hace falta descartar soluciones simplistas, del estilo de la tolerancia cero impulsada por el alcalde Guiliani para convertir a Nueva York en una ciudad segura, solución reactiva exclusivamente de cariz policial y penal, no social y proactiva. Si bien es cierto que la inseguridad disminuyó en Nueva York, también lo es que disminuyó en todos los EE.UU y que, por ejemplo, en San Diego, la disminución operó con un sistema de policía comunitaria. Lo que sí aumentó, en Nueva York, fueron las denuncias por brutalidad policial en el marco de una política que tuvo como consecuencia la estigmatización de la miseria, como tiene estudiado **Loïc Wacquant**.

El problema radica, por otro lado, en que el ciudadano común, razonando con los elementos a su alcance, delante del incremento de la sensación de inseguridad, inequívocamente pide, en primer lugar, más presos y más penas y, en segundo lugar, más policías. Los responsables de las administraciones habrán de hacer todo lo posible para no caer en esta simplificación y poder actuar sobre las causas de la sensación térmica de seguridad, como veremos en el punto siguiente. Si, por el contrario, se opta por una solución del tipo de tolerancia cero o de mano dura, se estará actuando, solamente, sobre dos vectores del sistema.

En primero lugar, sobre el sistema penal, pero, hemos de saber que se trata de una actuación, en gran parte, estéril, puesto que el sistema penal, de media, únicamente acaba sentenciando a prisión entre un 1% y un 5% de los delitos cometidos.

En segundo lugar, el reclamo de más policía, tampoco es una solución, puesto que no hay una relación directa entre el número de policías y el nivel de seguridad, sencillamente porque cuando se comete un delito es cuando la policía no está presente. Es más, en determinados casos, la presencia visible de más policía lo único que hace es aumentar la sensación de inseguridad. Es decir, **no hace falta poner a más gente haciendo lo mismo, sino que lo que hace falta hacer es ver cuál es el número de policías óptimo por número de habitantes (según ONU., unos 266 por cada 100.000 habitantes, en el caso de los países desarrollados) y, a partir de aquí, intentar optimizar su tarea, no exclusivamente en la represión del delito, sino en evitarlo y solventar los problemas de la comunidad. Lo que se quiere, es que la policía haga cosas diferentes.**

Para concluir este punto, cabe recordar que en el Manifiesto y las resoluciones de los temas abordados por las ciudades europeas sobre prevención y seguridad en la conferencia de Nápoles los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000, se dice: A menudo se ha recurrido a los servicios policiales, a la justicia penal y al encarcelamiento masivo para reducir la delincuencia, la violencia y la inseguridad. Es inaceptable el incremento registrado en el número de personas encarceladas en Europa desde hace veinte años (por ejemplo: un 43% en Gran Bretaña y un 39% en Francia). Es fundamental respetar tanto los intereses de las víctimas, como los de las colectividades y los infractores.

b) Cariz transversal del problema de la seguridad.-

Al hablar de las opciones en materia de seguridad, el Manifiesto y las Resoluciones de los temas abordados por las ciudades europeas sobre Prevención y Seguridad en la conferencia de Nápoles los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000, afirman: La seguridad colectiva e individual son fundamentales para la vida humana. La criminalidad amenaza la calidad de vida de los habitantes, traumatiza a las víctimas y pone en peligro la voluntad cívica.

La inseguridad, pues, afecta a la esencia misma de la dignidad humana y a la vida en sociedad de suerte que, sin seguridad, no hay ejercicio posible e igualitario de los derechos de las personas. Y, casi literalmente se dice esto en el proyecto de manual del Congreso de los poderes locales y regionales de Europa, organizado por el Consejo de Europa, los días 29 a 31 de mayo de 2001, en su punto 1.a): Reconocer que no hay libertad sin seguridad y que vivir dentro de un marco de certeza, constituye un derecho fundamental del hombre.

La inseguridad, como problema complejo, no se puede abordar, simplemente, con el recurso chapucero de penas más duras y más policía en la calle. Entonces, la pregunta de qué hace falta hacer, es la siguiente: ¿cuáles son los elementos que hay que tener en cuenta en el abordaje de la inseguridad?

Un buen punto de partida es la definición de seguridad contenida en la declaración final del "Seminario de reflexión científica sobre el Delito y la Seguridad de los habitantes", realizada en Costa Rica los días 9 a 13 de octubre de 1995. El punto tercero de esta declaración afirma: (...) Un concepto verdaderamente amplio y comprensivo de seguridad de los habitantes tiene que comprender no solamente la tranquilidad de no ser víctima de hechos delictivos sino, también, la de vivir en un Estado constitucional de Derecho y la de participar de los beneficios del desarrollo en materia de salud, educación, vivienda, ocio y todos los ámbitos del bienestar social. El concepto es el del desarrollo humano sostenible, que tiene la equidad como principio.

Esta definición, pues, se aparta de la tradicional que vincula seguridad con la ausencia de delito y la amplía a una forma concreta de Estado: el social o del bienestar; puesto que, ¿qué otro tipo de Estado proporciona los bienes públicos salud, educación, vivienda, ocio y todos los ámbitos del bienestar social?; ¿de qué tipo de Estado se puede predicar el desarrollo humano sostenible?. Lo miremos por donde lo miremos, solamente hay una respuesta: Welfare State.

En muy idéntico sentido se expresa el Manifiesto y las Resoluciones de los temas abordados por las ciudades europeas sobre Prevención y Seguridad en la conferencia de Nápoles los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000 en su punto 14. La seguridad es un **bien común esencial** para el **desarrollo sostenible**. Es a la vez signo y condición de

inclusión social, del acceso justo a otros bienes comunes como son la educación, la justicia, la salud y la calidad del medio ambiente. Promover la seguridad es desarrollar un bien común y no consiste, sobre todo, en hacer de policía o en recurrir al sistema penal. **Analizando las dos definiciones, encontraremos que se hace una opción (muy notable, si tenemos en cuenta que nos encontramos en plena época de globalización, liberalización y desregulación) para relacionar seguridad ciudadana y Estado del Bienestar.**

Doctrinalmente, pues, lo que estamos diciendo es que la falta de seguridad en los aspectos sociales, laborales o económicos, implica ineludiblemente una carencia de inseguridad ciudadana o lo que es el mismo: si predicamos la necesidad de la existencia de seguridad ciudadana para el normal desarrollo de las personas en la sociedad, tenemos que proveer a los ciudadanos de los bienes suficientes que los doten de seguridad en todos el ámbitos de su vida.

En este mismo sentido se expresa **Loïc Waquant**: ante la retirada del Estado del bienestar, como que al Estado no se le puede pedir hoy seguridad social, en su defecto, se le pide penalización.

La declaración final del "Seminario de reflexión científica sobre el Delito y la Seguridad de los Habitantes", realizado en Costa Rica los días 9 a 13 de octubre de 1995 se expresa en el sentido siguiente en sus puntos séptimo y octavo: Se considera necesario promover políticas más efectivas e integrales delante del delito, y no continuar reaccionando solamente "a posteriori" por la vía de los sistemas de justicia penal. Se imponen diagnósticos globales del problema y programas que integren la acción de las diferentes agencias responsables en cada caso. Las políticas tendrían que comprender una amplia prevención primaria, con acciones en todos los ámbitos del bienestar social, y procurar que los beneficios del desarrollo lleguen a todos los sectores de la población y promuevan la integración, y la no exclusión, de los sectores pobres y marginales, al considerar que a la problemática social la acompañan los fenómenos de la corrupción, el paro, la subocupación (...), violencia, así como pérdida y sustitución de valores.

La receta del Consejo de Europa sobre esta cuestión es la expresada en el proyecto de manual del Congreso de los poderes locales y regionales de Europa, organizado por el Consejo de Europa, los días 29 a 31 de mayo de 2001 que, en sus puntos 6.a), 6.b), 6.c) y 6.d), recomienda lo siguiente: (...), evitar las calles desiertas por la tarde, garantizar dentro de la medida de lo posible en los centros de las ciudades una combinación de funciones para evitar la agrupación de las minorías, de las personas socialmente desfavorecidas y de los delincuentes en un solo sitio; Tomar las medidas para erradicar las actividades criminales dentro de ciertos barrios de la ciudad y evitar la formación de grupos de desfavorecidos, en particular evitar que tengan el sentimiento de que no tienen nada que perder; Proveer de instrumentos legales para luchar contra la violencia familiar, contra la cultura de la violencia, contra la discriminación por motivos de raza, religión, origen social y sexo, y hacer apología de la noción de ciudadanía; Formular y aplicar los programas contra las toxicomanías y el alcoholismo, en partenariato con los servicios sanitarios y sociales; elaborar programas de información destinados a los jóvenes y a las escuelas.

c) El sentimiento subjetivo de seguridad: el gran delito, el delito ordinario y los comportamientos incívicos.-

En el Manifiesto y las Resoluciones de los temas abordados por las ciudades europeas sobre Prevención y Seguridad en la conferencia de Nápoles los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000, también se postula lo siguiente: La inseguridad no es simplemente el temor al robo o a la agresión. Puede nacer también del peligro provocado por un automóvil, por un entorno nocivo, precario y, sobre todo, por el temor a no disponer del espaldarazo de una ayuda o de un servicio que aporte protección o reparación.

Se vuelve a hacer mención en este párrafo a la superación de la vinculación cerrada entre seguridad y delincuencia, pero por una vía diferente: la del concepto subjetivo de inseguridad. La seguridad engloba, por lo tanto, dos conceptos: de una parte, el objetivo, que estaría representado por el incremento del delito y, por el otro, el subjetivo que vendría determinado por la sensación de incertidumbre, de riesgo o de miedo (si es que aceptamos esta calificación de menos a más) que tiene el ciudadano por el desarrollo de lo que se denomina delincuencia ordinaria (en contraposición a la gran delincuencia del tráfico de drogas, de armas y del blanqueo de dinero) y los actos incívicos, diversos y no agrupables bajo una sola categoría (que pueden ir desde la

realización de pintadas, escabullirse en el transporte público o incumplir normativas sobre ruidos) pero que, no obstante, no entran dentro de la categoría de delitos. Delincuencia ordinaria y actos incívicos (las incivilités de los franceses), se producen en el ámbito más próximo al ciudadano y, por lo tanto, afectan más directamente a su sensación térmica de seguridad.

Esta concepción queda reflejada también en las conclusiones de la declaración final del "Seminario de reflexión científica sobre el Delito y la Seguridad de los Habitantes", realizada en Costa Rica los días 9 a 13 de octubre de 1995, dónde resulta evidente que una parte de inseguridad viene producida por la realización de delitos, pero no por todos los delitos, solamente por algunos.

Si bien el seminario desembocó en el análisis de la seguridad de los habitantes, en la medida en la que esta es afectada por los delitos contra la propiedad, contra la vida y la integridad personal, esto no significa desconocer la gravedad de otros delitos con frecuencia impunes, como los de corrupción, delincuencia económica internacional y tráfico de armas.

Es precedente de esta definición más moderna, la de la Conferencia sobre la Prevención de la Inseguridad Urbana del Consejo de Europa realizada en Barcelona del 17 al 20 de noviembre de 1987, que determinó que: (...) para las finalidades de esta conferencia, la criminalidad se entiende en el sentido de la pequeña y mediana delincuencia y del vandalismo que conforman la masa de delitos generadores de inseguridad y no al crimen organizado y al terrorismo político.

Recapitulando, pues, la gran delincuencia no afecta, de manera habitual, a la percepción de inseguridad de los ciudadanos, lo que sí afecta a esta percepción es la delincuencia ordinaria. De esta forma, podemos decir que el delito no es la causa exclusiva (aunque sí una de ellas) que afecta a la sensación subjetiva de inseguridad de los ciudadanos: por una parte, los delitos ordinarios (contra la vida, contra la propiedad y contra la libertad sexual); por otra, la de los comportamientos incívicos (ruidos, incumplimiento de horarios, etc.) que no son delito.

Si, por otra parte, recordamos que el Manifiesto y las Resoluciones de los temas abordados por las ciudades europeas sobre Prevención y Seguridad en la conferencia de Nápoles los días 7, 8 y 9 de diciembre de 2000 en su punto 14, definían seguridad como un **bien común esencial para el desarrollo sostenible, la inseguridad se podría conceptualizar como el miedo de perder la libertad (en cualquiera de sus manifestaciones), lo cual genera la necesidad de seguridad.**

Finalmente, en las conclusiones del seminario de Costa Rica también aparece mencionada, de manera indirecta esta concepción subjetiva de la seguridad cuando afirma: Es de gran importancia que los medios de comunicación colectivos encaren la noticia sobre el delito de manera responsable, racional y objetiva, para que los habitantes puedan formarse un adecuado juicio de opinión que contribuya a la apropiada prevención y control que se requiera.

En efecto, la maximización de las noticias sobre aquellos comportamientos que crean sensación de inseguridad sobre los ciudadanos (con independencia de que se trate o no de delitos, como afirma la declaración) trae a una espiral de inseguridad que no se ajusta a la realidad y, por lo tanto, a la búsqueda, por parte de los ciudadanos y de las administraciones impulsadas por éstos, de respuestas desproporcionadas a los problemas. Concretamente, **Elias Carranza**, nos explica que: (...) se ha comprobado que situaciones de alarma social infundadas, creadas por una información equivocada sobre el aumento de delitos, cuya tasa era estable.

El caso a que se refiere es el de Costa Rica en 1994, que duplicó de 25 a 50 años la pena máxima de su ordenamiento jurídico Penal, argumentando, el aumento de la delincuencia. Lo irónico del caso, nos dice el autor, es que en el año siguiente, aumentó la tasa de homicidios, lo cual pone de manifiesto, concluye, que las amenazas de una mayor pena no tienen efecto directo sobre la criminalidad.

Comportamientos Humanos

Delictivos No delictivos

Gran delito Cívicos

Delito ordinario Incívicos

Inseguridad

La receta del Consejo de Europa sobre esta cuestión es la expresada en el proyecto de manual del Congreso de los poderes locales y regionales de Europa,

organizado por el Consejo de Europa, los días 29 a 31 de mayo del 2001, que en los puntos 5.a), 5.b) y 5.c), recomienda lo siguiente: Tomar las medidas que se imponen para reducir el miedo al crimen, por ejemplo, desarrollar las acciones de proximidad y la asistencia a las víctimas para devolver la confianza a los residentes de un distrito; Tomar las medidas para incitar a los medios, en especial, la prensa local, a participar en los esfuerzos para mejorar la situación; Dar publicidad a los programas (...).

d) Problema de alcance fundamentalmente urbano y la participación ciudadana.-

La ciudad se presenta como el marco futuro de la vida mundial. Como ya hemos dicho en un principio, se calcula que sobre el año 2020, el 70% de la población del mundo vivirá en las ciudades. La seguridad, ahora y mucho más en el futuro, se plantea como un problema de carácter fundamentalmente urbano. Los nuevos sistemas de vida han, prácticamente, pulverizado las antiguas relaciones rurales que auxiliaban e, incluso, sustituían, al Estado en su función de control social. Dice **Michel Marcus**: Bajo el impacto de las relaciones económicas, nuestras ciudades deshacen las antiguas relaciones culturales, étnicas, comunitarias y religiosas y precipitan a los habitantes a relaciones cada vez más difíciles y agresivas (...), Consciente de esta realidad, ya en el Seminario de reflexión científica sobre el Delito y la Seguridad de los Habitantes, realizado en Costa Rica los días 9 a 13 de octubre de 1995, en el punto 10, afirmó: Las comunidades y los municipios son los que están más cerca de los problemas y están también, por lo tanto, en la mejor posición para participar activamente en su resolución. Por esto su participación es muy importante, tanto en el nivel de la prevención primaria y de las formas no penales de justicia, como en acciones posteriores a la intervención de la justicia penal (...).

Es importante proveer de apoyo y de capacitación a los ayuntamientos para desarrollar programas que contribuyan a la reducción de la violencia y a la construcción de comunidades más seguras. El Consejo de Europa reflexiona sobre este tema, bajo la idea de que los problemas locales exigen soluciones locales, en el proyecto de manual del Congreso de los poderes locales y regionales de Europa, y dice algo parecido: Por su proximidad, las administraciones municipales aparecen, a los ojos del público, como las instancias más accesibles y las mejores informadas sobre las sensaciones de crisis reales o potenciales. Las comunidades locales podan igualmente jugar un rol eficaz de conciliación y de prevención, tendiendo así a evitar agravar las tensiones, y ahorrar el recurso a la policía o a la justicia. Pero, desde el punto de vista de la sociedad: **¿qué tiene derecho a esperar la comunidad del Ayuntamiento?**

Lo que resulta evidente es que, como dice **Irene Vilarodona** el servicio público es útil y necesario cuando resuelve los problemas del usuario y es justamente esta utilidad la que espera el ciudadano del Ayuntamiento. **Toni Puig** se expresa en parecidos términos, al decir que: La base de un servicio de calidad, que los ciudadanos usan y valoran, es la idea de utilidad. ¿Cómo puede articularse esta utilidad? Con carácter general, **D. Shan** y **M. Arnberg** afirman que, el eje general de las reformas de la gestión del sector público aplicadas por los países miembros de la OCDE en la medida en que se trata de mejorar la receptividad de las instituciones pertenecientes al sector público (...) se fundamenta en la opinión de que las instituciones públicas existen, sobre todo, para proporcionar un producto o un servicio al cliente.

Desde 1987, la OCDE, impulsa la idea de que la Administración está al servicio del público y que, por lo tanto, tiene que ser receptiva al ciudadano. Esta receptividad es concreta, sobre todo en una idea general: **Participación**: El ciudadano no puede limitarse a ser un sencillo espectador, ha de adoptar un rol más activo en el marco de una Administración Pública más referencial (y no intervencionista) y más proactiva (y no reactiva).

No es sólo la OCDE la única organización que defiende focalizar la actividad de la administración hacia el ciudadano. Un ejemplo bien reciente es el **documento de trabajo para la elaboración de un libro blanco del gobierno británico sobre las administraciones locales modernas**, que dice en su preámbulo que es necesario un replanteamiento radical de las funciones tradicionales de los ayuntamientos (...) queremos que dirijan su atención hacia afuera y sean sensibles a las necesidades e intereses de los ciudadanos.

Es decir, si, de una parte, los Ayuntamientos son una pieza fundamental en la seguridad ciudadana (atendido el carácter fundamentalmente urbano del fenómeno de la

seguridad) y, por otra parte, son los ciudadanos (la comunidad) los que, mediante la participación ciudadana, tienen que definir qué servicio quieren y con qué características, resulta evidente que, para formular una política de seguridad municipal se tiene que hacer contando con los ciudadanos.

En definitiva, la idea que se defiende, es que **mediante la existencia de un foro asesor de seguridad municipal, Ayuntamiento y la comunidad definan y valoren las características de la política general de la seguridad (una agenda local de seguridad o contrato de seguridad) y verifiquen su aplicación.** La sensación de seguridad es, como se ha dicho, subjetiva, si los ciudadanos pueden meter baza en el marco de una institución amparada por el ayuntamiento y éste trabaja sobre las causas de esta inseguridad explicitadas por las personas, habremos dado un gran paso para disminuir la inseguridad ciudadana.

Estos foros se han de implementar a un nivel de distrito o, mejor, de barrio, de manera que el concepto de seguridad sea el más próximo posible al ciudadano, para acercar al máximo, también, la idea de que se trabaja por una ciudad más segura.

En síntesis, se trata de aplicar la metodología del trabajo en red a la seguridad, bajo la idea de que la inseguridad no es un problema que solamente pertenece a los sector público; al contrario, el sector privado (Asociaciones de vecinos, las ONG, empresarios y otros) han de involucrarse al garantizar la seguridad. Esta cooperación entre ente público y privado en materia de seguridad tiene que concretarse en tres niveles, según **Kris Bonner**: 1) **Nivel ejecutivo**: Los ciudadanos están dispuestos, la mayoría de veces, a colaborar al emprender pequeñas acciones para disminuir la sensación de inseguridad (horarios de cierre; supresión de ruidos; mejora de puntos de iluminación; etc.). La inseguridad desaparecerá a los ojos de los ciudadanos tan pronto como ellos mismos empiecen a resolver sus propios problemas.

2) **Nivel consultivo**: Son los ciudadanos los que saben mejor el vínculo que existe entre su calidad de vida y la inseguridad. Es un enfoque de abajo hacia arriba. Los problemas de las barriadas, se tienen que resolver a nivel de barrio.

3) **Foro asesor de seguridad ciudadana**: Como ya se ha dicho, es la piedra angular del sistema. En el consejo se formulan las políticas de seguridad y se verifica su aplicación. Nada diferente afirma el proyecto de manual del Congreso de los poderes locales y regionales de Europa, organizado por el Consejo de Europa, los días 29 a 31 de mayo de 2001 que, en los puntos 14.a), 14.c) y 5.d), recomienda lo siguiente:

Reforzar la participación ciudadana (...).

Recoger regularmente los punto de vista de la población local (...).

Realizar una política de comunicación activa (...).

Por una parte, la finalidad de todas estas declaraciones va encaminada hacia una **policía comunitaria al servicio del ciudadano** (como la administración), garantizando sus derechos y libertades, orientada a la resolución de conflictos (y no exclusivamente a la represión del delito), generadora de seguridad como bien público. Por otra parte, la política de seguridad que se postula es una **política que hace falta construir con la comunidad, no sobre la comunidad** (la cual sería autoritaria), ni **para** la comunidad (que acaba con la policía en una esquina y con la sociedad en la otra), como muy bien dice **Martín Gras**.

Desde el punto de vista policial, se insiste en esta idea a lo largo del reciente Código Europeo de ética de la policía. Encontramos afirmaciones que se refieren a las necesidades de colaboración con la comunidad, la sociedad o el ciudadano, por ejemplo, en sus puntos:

12. La policía se tiene que organizar de manera que se gane el respeto del ciudadano como profesión encargada de hacer cumplir la ley y como proveedora de servicios públicos (...).

18. La organización de la policía tiene que fomentar las buenas relaciones entre la policía y el ciudadano y, si conviene, favorecer la cooperación con otros organismos, comunidades locales, organizaciones no gubernamentales y otras entidades representativas de los ciudadanos, que incluyan los grupos étnicos minoritarios.

Finalmente, este cuerpo legal expresa, en referencia a la policía, una razón que ya hemos adelantado, y con respecto a las políticas de seguridad, en este punto del escrito, el imprescindible control de la policía por parte de los ciudadanos: 59. La policía tiene que responder delante del Estado, los ciudadanos y sus representantes. Tiene que estar

sujeta a un control externo de eficiencia.

5. Conclusiones.

A) Que la seguridad es un problema complejo, al que no se le pueden dar respuestas únicamente policiales.

B) Que, consecuentemente, la seguridad es un fenómeno transversal, puesto que en su generación (o en la carencia de la misma) pueden intervenir diferentes políticas públicas de diferentes disciplinas y administraciones.

C) Que, para el ciudadano, la inseguridad es, fundamentalmente, una cuestión de percepción subjetiva (lo que se denomina sensación térmica de seguridad). Y, que esta percepción depende en poca medida del gran delito, que por contra, afecta a la sensación de seguridad el delito ordinario y los actos incívicos (p. ej.: los ruidos, la falta de horarios de los establecimientos públicos, etc.), que son los que el ciudadano vive más de cerca.

D) Que, finalmente, si el concepto de seguridad depende de la percepción subjetiva del vecino, lo que hace falta hacer es ver cuáles son las causas de esta inseguridad con el fin de actuar sobre ellas. La definición, conjuntamente con los ciudadanos, de una agenda de seguridad local, a través de un foro asesor de seguridad ciudadana, y la posterior medición de los resultados, es una herramienta potente, en la línea de la moderna gestión pública, respecto de la cual, las políticas de seguridad, por lo general, y la policía, en particular, no tienen que ser una excepción a su aplicación.

Barcelona, mayo de 2002 .

Bibliografía:

- Baratta, Alesandro. *El concepte actual de seguretat a Europa*. Revista Catalana de Seguretat Pública, nº 8. Barcelona, 2001.
- Brotat, Ricard. *De la burocràcia als resultats*. Entorn. Calvià (Mallorca). 1999.
- Brotat, Ricard. *Per un ajuntament receptiu: un enfocament estructural*. Papers de Formació. Diputació de Barcelona, Barcelona, 2000.
- Brotat, Ricard. *Projecte de Servei Integrat d'atenció al públic per a l'Ajuntament de Calvià*. Ajuntament. Calvià (Mallorca). 1999.
- Buitenhuis, Albert. *Cap a la diversitat: assumpcions, línies d'aproximació i efectes*. Revista Catalana de Seguretat Pública, nº 1. Barcelona, 1997.
- Carrer, Francesco. *Seguretat i espai urbà*. Revista Catalana de Seguretat Pública, nº 9. Barcelona, 2001.
- Curbet, Jaume. *La Era del Risc*. Seguretat Sostenible, nº 1. 2001.
- Chinchilla, Laura. *La Seguridad Comunitaria: proyecto alternativo a la seguridad y participación ciudadana*. Revista Diálogo Centroamericano, nº 37. San José de Costa Rica. 1999.
- Diego García, Joan. *Presente y Futuro de la policía*. Barcelona. Artículo inédito y sin fecha.
- Diferents autors. *El modelo policial y sus retos de futuro*. Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis autonòmics. Escola de policia de Catalunya, Barcelona, 2000.
- Diferents autors. *Programa Sistema Penal y Derechos Humanos de ILANUD y Comisión Europea. Delito y Seguridad de los Habitantes*. Siglo XXI, México, D.F., 1997.
- Dominguez, Josep Lluís i Virgili, Xavier. *La seguretat i la policia, entre modernitat i posmodernitat (...)*. Revista Catalana de Seguretat Pública, nº 6-7. Barcelona, 2001.
- Gil Márquez, Tomás. *Modelo policial y forma de Estado en España*. Atelier, Barcelona, 1999.
- Gras, Martín. *Curso de Seguridad Pública Comunitaria*. Universidad Nacional Tres de Febrero, Buenos Aires, 2002.
- Guillén, Francesc. *La utilitat de les legislacions dures com a estratègia de seguretat ciutadana*. Revista Catalana de Seguretat Pública, nº 6-7. Barcelona, 2001.
- Loubet del Bayle, Jean-Louis. *La policia*. Acento, Madrid, 1998.
- Padovan, Dario. *Indicadors de Seguretat en el medi urbà*. Revista Catalana de Seguretat Pública, nº 8. Barcelona, 2001.
- Recasens, Amadeu. *Algunes reflexions sobre la seguretat: respostes complexes per a societats complexes*. Revista Catalana de Seguretat Pública, nº 8. Barcelona, 2001.
- Recasens, Amadeu. *Elements emergents d'inseguretat ciutadana*. Revista Catalana de Seguretat Pública, nº 6-7. Barcelona, 2001.

Van den Berge, Herman. *Les polítiques de seguretat als Països Baixos*. Revista Catalana de Seguretat Pública, nº 6-7. Barcelona, 2001.

Wacquant, Loïc. *Las cárceles de la miseria*. Manantial, Buenos Aires, 2000.

Ward, Richard. *De les "finestres trencades" a la "tolerància zero"*. Revista Catalana de Seguretat Pública, nº 6-7. Barcelona, 2001.

Otros textos:

Consejo de Europa. *Codi Europeu d'ètica de la policia*. Rec (2001) 10.

Consejo de Europa. *Manuel sur les pouvoirs locaux et la prévention de la criminalité urbaine*. Strasbourg, 2001.

Manifiesto de las ciudades Seguridad y Democracia. Manifiesto y Resoluciones de la conferencia europea de ciudades en Prevención y Seguridad. Nápoles, 2000.

Reunión de expertos sobre delincuencia en Europa. *Conclusiones de las Jornadas de...*, Valencia, 2002.

Seminario de Reflexión científica sobre el Delito y la Seguridad de los Habitantes. Declaración Final. San José de Costa Rica. 1995.

Urban areas and an ageing population, urban planning and the elderly

Joël Yerpez. Engineer, Doctor of Urbanism. Researcher at the “Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité” (INRETS), Salon de Provence, France

Áreas urbanas y personas mayores, ordenación urbana y ancianos

Joël Yerpez. Engineer, Doctor of Urbanism. Researcher at the “Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité” (INRETS), Salon de Provence, France

Las personas mayores representan una parte, cada vez mayor de la población en los países desarrollados. Más allá de una simple observación demográfica, la manera como se trata a los ancianos puede explicarse dependiendo de la historia y la cultura de los continentes, pero continúa siendo un asunto ineludible. Considerados en algunos países como fuente de sabiduría y pieza clave de la estructura social, pueden ser sinónimo de exclusión y rechazo en las sociedades occidentales. El proceso de envejecimiento determina para el individuo la específica conexión con el espacio y el tiempo y, por lo tanto, con la ciudad. Estas relaciones no están exclusivamente ligadas al envejecimiento orgánico, también se corresponden con las trabas físicas de las ciudades, con las ofertas de servicios y redes de transporte, así como con las simbólicas e imaginarias dimensiones de la ciudad. La ordenación urbana se convierte en un tópico para la reflexión que puede mejorar las condiciones de vida de los ancianos, especialmente desde el punto de vista de la movilidad y la inseguridad (Yerpez, 1998).

Ciudad emergente, ciudad fragmentada, deconstruida, dispersa, son expresiones que aparecen para designar el nuevo resultado de las áreas urbanas. Las ciudades están creciendo, como siempre lo hacen, pero pierden densidad, como nunca antes lo habían hecho (Bordreuil, 2000). ¿Con pérdida de relaciones humanas y de comunicación entre los habitantes? No necesariamente, para algunos autores la falta de vida urbana se compensa con la movilidad y, desde hace algunos años, con lo que llamamos técnicas de comunicación y nuevas tecnologías de la información (Internet, domótica e interconexiones). La ciudad sin límites, la ciudad sin forma reconocible, no tiene nada que ver con las composiciones de la ciudad ideal de las utopías del pasado. La ciudad que solía ser reconocible como estructura espacial, ahora tiende a ser definida por acontecimientos negativos o positivos. (Picon, 2000).

¿Pero cuál es el lugar de los ancianos en la ciudad actual y futura? La pregunta es crucial. Por un lado es un grupo que está en constante crecimiento en nuestra sociedad, y por otro, su relación con el automóvil, con las nuevas tecnologías de la comunicación, con los acontecimientos festivos o violentos, es muy específica; aún cuando la población anciana es altamente heterogénea (Yerpez, 1998).

Las investigaciones sobre el papel que los ancianos tienen en la ciudad presentan varias facetas: urbanismo disperso y transporte, nuevas tecnologías de la información e inseguridad.

The elderly account for an every-growing share of the population in the developed countries. Above and beyond a simple demographic observation, the way in which ageing is taken into account differs depending on the history and culture of the continents, but remains an unavoidable question. Considered as a source of wisdom and the keystone of the social structure in some countries, they can be synonymous with dreaded social exclusion and rejected in western societies. Ageing processes determine the individual's specific relationship with time and space, and therefore with the city. The relationships are not exclusively linked to organic ageing, but also correspond to physical constraints in cities, service offers and transportation networks, as well as to symbolic and imaginary dimensions of the city, etc. Urban planning is thus a topic for reflection to improve the living conditions of elderly people, particularly considered from the point of view of mobility and insecurity (Yerpez, 1998).

Emerging city, fractured city, deconstructed city, scattered city, new expressions are popping up to designate a new condition in urban areas. Cities are growing, as they always have, but are losing in density like never before (Bordreuil, 2000). With a loss of human relations and intersecting lives? Not necessarily, as for certain authors, urban lifelessness is compensated for by mobility and, in recent years, by what we call new information and communication techniques (Internet, home automation and interconnections). The unlimited city, the city without any clearly recognisable shape, is nothing like the ideal urban compositions found in the utopias of the past. The city used to be recognised by its spatial structure, it now tends to be defined by positive or negative events (Picon, 2000).

But what about the place of the elderly in this city of today and tomorrow? The question is crucial. On the one hand, this is a group that is constantly growing in our western societies (Pochet, 2003), and on the other hand their relationship with the automobile, with NTICs, with festive or violent events is specific, even though the elderly population is highly heterogeneous (Yerpez, 1998).

Research questions concerning the place of the elderly in the city thus present several facets: urban sprawl and transportation, new communication technologies and insecurity.

Urban sprawl and transportation

The increase in the number of elderly people in collective and individual housing units in the suburbs is a particularly sensitive subject, with reflections dealing with social integration, mobility and notably

Ciudad dispersa y el transporte

El crecimiento del número de personas mayores que viven en residencias individuales o colectivas situadas en los suburbios, es un aspecto especialmente sensible con reflejo sobre la integración social, la movilidad y especialmente el acceso al transporte urbano.

El acceso al transporte suscita cuestiones sobre el automóvil y la política de transporte público (RTS, 2003). La dependencia del automóvil y sus efectos perversos sobre el transporte público, contribuye a la desaparición de las áreas peatonales en la ciudad. Hay una doble interrogación que concierne al transporte público: ¿deberían los ancianos adaptarse a los sistemas de transporte existentes, o deberían estos últimos ser adaptados a cierta "clientela" con movilidad reducida? Se trata de responder a las exigencias individuales dispersadas por el espacio y de asegurar un bajo coste y fácil accesibilidad. Más allá del transporte, la accesibilidad debe cubrir todos los equipamientos de la ciudad, para servir a las personas con movilidad reducida.

Nuevas tecnologías de la información

La influencia de la ergonomía de las innovaciones tecnológicas en comunicación sobre las personas mayores ha sido estudiada en las pautas de los nuevos sistemas de transporte y de los más tradicionales e igualmente para los conductores de automóviles. (Pauzié, 2003).

Para algunos autores, la ciudad digital (Thiry, 2004) es un remedio a las dificultades de desplazamiento (Dupuy, 2004; Raymond, 2004) y puede procurar multitud de servicios a las personas con movilidad reducida.

Inseguridad

Los ancianos son especialmente sensibles a la delincuencia e inseguridad. Esto puede verse en el creciente número de urbanizaciones con viviendas o comunidades que disponen de protección privada (Urbanisme, 2004). Algunos estudios han investigado los sistemas de alarma centralizada o individual, que aspira a mejorar la seguridad urbana de la población de riesgo: mujeres, ancianos y niños. El perfeccionamiento de la iluminación pública es una prioridad que permite aumentar la seguridad urbana y la seguridad de las calles. Existen otras cuestiones que también tienen que ver con la inseguridad viaria para ancianos y especialmente para peatones. Hay estudiosos que apuntan varias razones para la excesiva presencia de ancianos entre los accidentes con peatón: la dificultad para cruzar la calle tan rápido como marcan las fases (tiempos de espera) de los semáforos y la impaciencia de los conductores; las dificultades para reaccionar ante una situación peligrosa, por su reducida agilidad, o mala salud; los procesos degenerativos que debilitan la resistencia a lesiones por accidente; la poca adaptación de las infraestructuras urbanas y la influencia de un menor aprendizaje de las reglas de tráfico comparado con los jóvenes.

Globalmente las personas mayores tienen dificultades con el urbanismo funcionalista que separa las actividades mediante "zoning". El automóvil ha generado una amplia dispersión espacial y algunos urbanistas están demandando un retorno al urbanismo tradicional, adaptado a los peatones, donde los requerimientos sobre movilidad se vean sustituidos por requerimientos sobre accesibilidad.

¿Cómo deberíamos reaccionar sobre el urbanismo disperso? ¿Deberíamos considerar esta dispersión de viviendas y servicios como inevitable o deberíamos rechazarla? Para determinadas investigaciones debe instituirse "el urbanismo de proximidad", facilitar la eco-movilidad (caminar, andar en bicicleta, transporte público), recrear los espacios públicos al ámbito local (Bonanomi,

transportation access to the city.

Access to transportation raises questions of the automobile and public transport policy (RTS, 2003). Dependence on the automobile and its perverse effects on public transport contribute to the disappearance of city pedestrian areas (Dupuy, 1999). There is a twofold interrogation concerning public transport: Should the elderly be required to adapt to existing transport systems, or should transport systems be adapted to a certain "clientele" with reduced mobility? It is a question of meeting individual demands that are spatially spread out and a question of ensuring low cost and easy access. Above and beyond transportation, the accessibility concern covers all city layouts, which must serve all people with reduced mobility.

New communication technologies

The influence of the ergonomics of technological innovations in communications on the elderly has been studied for the new guided transport systems and in more traditional transport systems, as well as for automobile driving (Pauzié, 2003).

For some authors, the digital city (Thiry, 2004) is a remedy to travel difficulties (Dupuy, 2004; Raymond, 2004) and can provide many services to people with reduced mobility.

Insecurity

The question of criminality is particularly sensitive for the elderly. This can be easily seen in the increase in the number of neighbourhoods with overly protected private housing units or condominiums (*Urbanisme*, 2004). Studies have looked into centralised or non-centralised alarm systems aimed at improving the urban safety of populations at risk: women, children and the elderly. Improving public lighting is a lever that improves both urban security and road safety. Other questions concern road insecurity for the elderly in cities, and notably for pedestrians; certain authors have given several reasons for the over-representation of elderly pedestrians in road accidents: difficulties in crossing the road quickly enough given the time provided by vertical traffic light signals and driver impatience, difficulties in adapting to a dangerous situation because of their reduced agility, pre-existence of a poor health condition, degenerative processes which weaken resistance to injuries from the accident, poorly adapted urban infrastructures and the influence of less complete learning of traffic situations compared to younger generations.

Overall, the elderly have difficulties in functionalist urbanism that separates activities by "zoning". The automobile has caused wide spatial dispersion, and some urban planners are calling for a return to traditional urbanism suited to pedestrians, where mobility requirements are replaced by accessibility requirements.

How should we react to urban sprawl? Should we consider this distribution of housing and services as inevitable or should we refuse it? For some researchers, "proximity urbanism" absolutely must be established. Eco-mobility (walking, cycling, public transport) should be facilitated and public spaces should be re-created at the local level (Bonanomi, 1998) and/or hope should be placed in multipolar cities (Chalas and Dubois-Taine, 1997).

If there is a need to channel peri-urban areas and to recompose the existing city, then the usual levers of public action will have to be shifted to fight against social-spatial segregation (Wieil, 1999).

Urban sprawl, dependence on the automobile and the rise of new information and communication techniques are all designing a city where the place of the elderly can be difficult and where vigilance is necessary. Above and beyond the debates on the urban future, there is an interesting legislative and regulatory context in France today which defines new urban

1998) y/o centrar nuestra esperanza en las ciudades multipolares (Chalas y Dubois-Taine, 1997).

Si hay necesidad de dar una nueva orientación a las áreas periurbanas y recomponer la ciudad existente, entonces, habrá que recuperar los esfuerzos de la acción pública para evitar la segregación social y espacial. (Wieil, 1999).

El urbanismo disperso, la dependencia del automóvil y el ascenso de las nuevas técnicas de comunicación e información, están dibujando una ciudad donde el papel de la tercera edad puede ser difícil y donde va a ser necesario estar vigilante. Además de debates sobre el urbanismo del futuro, existe hoy en Francia un interesante contexto legislativo y reglamentario que define los nuevos instrumentos de gestión urbana (planes de movilidad, planeamiento municipal, normativas sobre accesibilidad) que puede permitir pensar en la "integración" de los ancianos en la ciudad (Yerpez, 2004, 2004a). Pero los agentes locales deben tomar el testigo. Una reflexión sobre la calidad urbana que debe beneficiar a todos.

Bibliografía

Bordreuil, la ville dessérée, in Paquot T, Lussault M., Body-Gendrot (ss; la dir.) la ville et l'urbain, l'état des savoirs, la Découverte, p.169 – 181;

Brenac T, Nachtergaëlle C., Reigner H. (2004), Scénarios types d'accidents impliquant des piétons, rapport INRETS n°256.

Chalas Y., Dubois-Taine G. (ss. la dir.) (1997), *La Ville émergente*, Les éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues.

Dupuy G. (1999), La dépendance automobile. Symptôme, analyse, diagnostic, traitement, Anthropos, collection Villes, Economica, 162p.

Dupuy G. (2004), *Cities and planning in a Era of Information Technologie and Communication*, Congrès de l'Association of European Schools of Planning (AESOP), Metropolitan Planning and Environmental Issues, Grenoble, 1-4 juillet 2004

Pauzié A. (2003), Vieillesse de la population et ergonomie des innovations technologiques de communication dans la conduite automobile in *Recherche Transports Sécurité* n° 81, pp. 203 – 212.

Pochet P. (2003), Mobilité et accès à la voiture chez les personnes âgées. Evolutions actuelles et enjeux in *Recherche transports Sécurité* N°79, p.93 – 104.

Picon A. (2000), Les utopies urbaines, entre crise et renouveau in *La revue des deux mondes*, p110-117.

RTS (2003), *Recherche, Transports Sécurité*, Numéros spéciaux Vieillesse et conduite automobile n°79, 80, 81, Avril-septembre, Octobre – décembre, Elsevier, Paris.

Urbanisme (2004), Dossier Enclaves résidentielles in *Urbanisme* n°337, pp. 37 – 70.

Raymond J. L., *Mobilités et espaces publics numériques*, in Compte rendu du Séminaire Ville et vieillir, Mobilité des seniors, Accessibilité de l'espace public, Institut des Villes, p. 57 – 64.

Thiry C., *Virtualité et logiques spatio-temporelles*, in Montulet B. Kaufman V. (ss. la dir.), *Mobilités, fluidités... libertés?* Travaux et recherches, publications des Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, pp. 121 - 135

Wiel M. (1999), *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, Mardaga, 149p.

Yerpez J. (1998), (ss. la coordination) *La ville des vieux, Recherche sur une cité à humaniser*, Actes du colloque Ville et vieillissement, Arles, Octobre 1997, Editions de l'Aube, coll. territoire, La Tour d'Aigues, 502p.

Yerpez J., (2004), PDU, *un outil pour intégrer la sécurité routière?* In Yerpez (ed.) Actes du Colloque Le Plan de Déplacements Urbains, un processus sous le regard des chercheurs, coll. Actes de colloque INRETS, Arcueil, pp. 55-70.

Yerpez J. (2004a), *Réflexion sur l'évolution de l'aménagement urbain, villes et personnes âgées, Séminaire Mobilité des personnes vieillissantes, Accessibilité à l'espace public, Programme «Ville et vieillir»*, Organisé par l'Institut des villes en partenariat avec la Fondation de France, la fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, GART, 5 mai 2004.

management tools (Urban Travel Plans, Local Urbanism Plans, accessibility decree) which may be used to think about the "integration" of the elderly into the city (Yerpez, 2004, 2004a). But the local actors must take up this subject. A reflection on urban quality must be profitable to everyone.

Bibliography

Bordreuil, la ville dessérée, in Paquot T, Lussault M., Body-Gendrot (ss; la dir.) la ville et l'urbain, l'état des savoirs, la Découverte, p.169 – 181;

Brenac T, Nachtergaëlle C., Reigner H. (2004), Scénarios types d'accidents impliquant des piétons, rapport INRETS n°256.

Chalas Y., Dubois-Taine G. (ss. la dir.) (1997), *La Ville émergente*, Les éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues.

Dupuy G. (1999), La dépendance automobile. Symptôme, analyse, diagnostic, traitement, Anthropos, collection Villes, Economica, 162p.

Dupuy G. (2004), *Cities and planning in a Era of Information Technologie and Communication*, Congrès de l'Association of European Schools of Planning (AESOP), Metropolitan Planning and Environmental Issues, Grenoble, 1-4 juillet 2004

Pauzié A. (2003), Vieillesse de la population et ergonomie des innovations technologiques de communication dans la conduite automobile in *Recherche Transports Sécurité* n° 81, pp. 203 – 212.

Pochet P. (2003), Mobilité et accès à la voiture chez les personnes âgées. Evolutions actuelles et enjeux in *Recherche transports Sécurité* N°79, p.93 – 104.

Picon A. (2000), Les utopies urbaines, entre crise et renouveau in *La revue des deux mondes*, p110-117.

RTS (2003), *Recherche, Transports Sécurité*, Numéros spéciaux Vieillesse et conduite automobile n°79, 80, 81, Avril-septembre, Octobre – décembre, Elsevier, Paris.

Urbanisme (2004), Dossier Enclaves résidentielles in *Urbanisme* n°337, pp. 37 – 70.

Raymond J. L., *Mobilités et espaces publics numériques*, in Compte rendu du Séminaire Ville et vieillir, Mobilité des seniors, Accessibilité de l'espace public, Institut des Villes, p. 57 – 64.

Thiry C., *Virtualité et logiques spatio-temporelles*, in Montulet B. Kaufman V. (ss. la dir.), *Mobilités, fluidités... libertés?* Travaux et recherches, publications des Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, pp. 121 - 135

Wiel M. (1999), *La transition urbaine ou le passage de la ville pédestre à la ville motorisée*, Mardaga, 149p.

Yerpez J. (1998), (ss. la coordination) *La ville des vieux, Recherche sur une cité à humaniser*, Actes du colloque Ville et vieillissement, Arles, Octobre 1997, Editions de l'Aube, coll. territoire, La Tour d'Aigues, 502p.

Yerpez J., (2004), PDU, *un outil pour intégrer la sécurité routière?* In Yerpez (ed.) Actes du Colloque Le Plan de Déplacements Urbains, un processus sous le regard des chercheurs, coll. Actes de colloque INRETS, Arcueil, pp. 55-70.

Yerpez J. (2004a), *Réflexion sur l'évolution de l'aménagement urbain, villes et personnes âgées, Séminaire Mobilité des personnes vieillissantes, Accessibilité à l'espace public, Programme «Ville et vieillir»*, Organisé par l'Institut des villes en partenariat avec la Fondation de France, la fédération Nationale des Agences d'Urbanisme, GART, 5 mai 2004.

La mujer sitiada-La mujer ciudad

Susana Ordóñez. Jurídico urbanista. Valladolid, Spain

The woman besieged – the female city

Susana Ordóñez. Town planning legal advisor. Valladolid, Spain

The Spanish Constitution (CE) proclaims jointly in its art. 17 the individual and fundamental rights to freedom and safety. The safeguard of safety on the streets and the enjoyment of public liberties conform to an inseparable binary and both concepts are basic requirements for democratic coexistence.

Legal attributions and values proclaimed by the Constitution support in the first place the idea behind the concept of safety as a whole. This is crucial in a social State such as ours because, if the State is responsible (art. 9.2. CE) for creating and maintaining due public safety conditions, it is so responsible precisely and solely according to the Constitutional values: equality and freedom.

The final aim of "safety", thus, is safeguarding the legitimate enjoyment of fundamental rights, where classic equality ought to be understood as solidarity, worthy treatment, as equity.

Nevertheless, what is safety? It is a physical, psychological and emotional state. Opposite to the "besieged man" is the man "in place". Safety is a state derived from the "relation" of the man and his environment, becoming a basic element according to democratic development and civic coexistence. It is the *status* of subjective situations regarding man and/or his social environment: the *me and my circumstances* coined by the twentieth century Spanish philosopher Ortega y Gasset. A man's safety within "his circumstance" applies to safety both in personal and social relations.

Public safety deals mainly with the situation of a man in his civic relations, as a subject of the *civitas*, or *polis*, - the male city, the female city -, in group or social relations or collective meetings or events and within the sphere of communication and information.

How could we improve and ensure public conditions in terms of each person's happiness? Here is where we find the City as a space full of possibilities and, therefore, a scenario to all encounters. It is also, however, a space full of contradictions and risks: it is in the urban space where all discriminations anchored on poverty, sex or disrespect of cultural identity emerge, while, at the same time, urban citizenship represents the best civic and social uses of solidarity.

It is quite usual nowadays, particularly among high intellectual circles, to make statements against gender discrimination, which is fair and useful in terms of social actions to promote equal opportunities among sexes and among different racial and cultural backgrounds. This, however, does not seem to reflect on town planning and architecture, oblivious of the uses, thoughts and needs of a real society. The circumstances of the feminine *me* in the city are not equal. Women safety "in her circumstances" – besieged – does not correspond with the safety of citizenship, which has to be factual, practical and living.

Women's access to remunerated jobs has modified ordinary living plans in the city, changing alongside power relations between sexes within the family unit.

A brief analysis of the current situation, despite not accepting it as such, would allow us to consider ways in which

El art. 17 de la Constitución Española (CE) une en una misma proclamación los derechos individuales y fundamentales a la libertad y la seguridad. La protección de la seguridad ciudadana y el ejercicio de las libertades públicas constituyen un binomio inseparable y ambos conceptos son requisitos básicos de la convivencia en una sociedad democrática.

El contenido del concepto de seguridad como un todo viene dado por los bienes y valores jurídicos proclamados en primer lugar por la Constitución. Es una conclusión importante en un Estado social como el nuestro porque si el Estado está obligado (art. 9.2 CE) a crear y mantener las condiciones de seguridad pública exigible, lo está precisa y únicamente a la que se corresponda con el orden constitucional de valores: igualdad y libertad.

El fin pues de "la seguridad" es la garantía del ejercicio legítimo de los derechos fundamentales, donde la igualdad clásica debe ser entendida como solidaridad, como trato digno, como equidad.

Pero ¿Qué es la seguridad? Es un estado de situación físico, psíquico y emocional. Es lo opuesto al "hombre sitiado", es el hombre "situado". La seguridad es un estado que se predica de la "relación" del hombre y de su organización, resultando un elemento básico en orden al desarrollo democrático y la convivencia ciudadana. Es un *estatus* de situaciones subjetivas referidas a las relaciones del hombre y/o su organización social: el *yo y mis circunstancias* de Ortega y Gasset. La seguridad del hombre "en su circunstancia" se corresponde con la seguridad en las relaciones de naturaleza particular y en las relaciones de naturaleza social.

La seguridad pública comprende prioritariamente la situación del hombre en la relación ciudadana, como sujeto de la *civitas*, de la *polis* - el hombre ciudad/la mujer ciudad.- en la relación grupal o social, de encuentros o fenómenos colectivos y en la relación de comunicación y de información.

¿Cómo asegurar mejor las condiciones públicas para la felicidad privada de cada uno? Aquí es donde surge la Ciudad como el espacio de todas las posibilidades y, por lo tanto, de todos los encuentros. Pero también es el espacio de todas las contradicciones y de todos los peligros: en el espacio urbano aparecen todas las discriminaciones ancladas en la pobreza, el sexo o el desprecio de las diferencias culturales, mientras que, al mismo tiempo, la ciudadanía urbana esboza las mejores prácticas cívicas y sociales de solidaridad.

Hoy en día es muy frecuente en altas esferas intelectuales pronunciarse contra la distinción de géneros, lo cual es justo y útil en la acción social por la igualdad de los géneros sexuales y de las variantes raciales y culturales, pero tal vez no esté

town planning could contribute to making our cities more equalitarian social structures, not only between classes, but also between sexes. Therefore, also safer and fairer cities.

Housing policies tend to be based upon what has become a highly questionable scenario, affecting equally men and women: the basic living pattern is the family unit built around the couple. In fact, however, access to housing is conditioned at the same time by the difference of incomes and discrimination against women. The family patterns are increasingly varied: traditional family units, people living on their own, adults sharing a house, and family units comprising women and children.

The increase of households whose head is a woman is meaningful (the Moser report considers that a third of world households are headed by a woman. In urban areas this figure is above 50%).

Disregard for this – worldwide – phenomenon in housing policies leads to discrimination against women when they try to access it. The criteria for benefiting from funded housing are based on regular income and stable jobs, whereas in most cases women's incomes come from informal occupations and unstable jobs. Also, living conditions in women's households are systematically inferior to men's households, in terms of quality of materials and of the assurance of housing legal conditions.

The location of the household within the city also affects women directly, since women have to harmonize daily their household and working tasks in different parts of the city. The dissociation of public services, working place and residence makes it difficult for women to carry out all those daily duties in time and in space and increases the risks.

Despite the fact that women are the most important actors in the harmonization between households and city structures, cities are planned oblivious to the specific requirements resulting from this harmonization. Thus, public transport is planned around mobility patterns between residence and working places, which does not reflect the different trips women have to make in order to fulfil their daily routines: public transport is planned around men's needs, to provide transport for a male working force with stable jobs. Women's needs, however, are much more diverse: taking the children to school, doing the shopping, taking care of the elderly, going to health centres...Therefore, the access of women to the professional market has multiplied the number of vehicles, which leads to a growing saturation and an increase in health problems.

On the other hand, home could be the site of remunerated jobs for women and the telematic future spreads this possibility regardless of sexes. In this sense, the importance for women of the place of residence as the place to carry out a remunerated job is also questioned by plans of property use and municipal regulations which strictly separate residential, commercial and industrial uses in many urban areas.

The lack of control over scattered building grounds defended by a liberalising point of view – urban incontinence – not only compromises the land for future generations, but also becomes one of the factors of social imbalance in opposition to the city, to an efficient way of living in the city, and which severely affects women and children.

Town planning does not take into account the specific needs of children, and, more recently, unregulated building has taken even further the negation of a city existence to children, forcing them to become part of the productive world of adults in enslaving conditions or throwing them onto the streets without necessary protection. Besieged "in the plot" or in the block of flats, among urban middle classes, television is the main baby-sitter for children in as much as the access of women to professional jobs outside home has not been acknowledged by a parallel development of childcare city services. It is obvious that children's playgrounds have to meet the requirements of the evolutionary psychology of boys and

suficientemente justificado en el urbanismo y la arquitectura, que olvida lo que hace, lo que piensa y lo que necesita la sociedad real. Las circunstancias del yo femenino en la ciudad no son de igualdad. La seguridad de la mujer "en su circunstancia"-sitiada-no se corresponde con la seguridad de la ciudadanía, que debe ser una seguridad fáctica, practica y vivencial.

La incorporación de la mujer al trabajo remunerado ha modificado la organización de la vida cotidiana de la ciudad, al tiempo que ha cambiado las relaciones de poder entre géneros en el seno de la unidad familiar.

Un pequeño análisis a partir de la situación actual, aún no aceptándola, permite reflexionar sobre vías de política urbana que contribuyan a hacer de las ciudades estructuras sociales más igualitarias, no solo entre clases, sino entre géneros. Y por consiguiente ciudades más seguras y más justas.

- Las políticas de vivienda suelen basarse en un supuesto cada vez más cuestionable, que afecta por igual a hombres y mujeres: la norma básica de convivencia es la familia nuclear constituida en torno a la pareja. Pero en realidad el acceso a la vivienda esta condicionado a la vez por la diferencia de ingresos y por la discriminación de la mujer. Y la familia existe crecientemente en una amplia gama de formatos: familia nuclear tradicional, personas que viven solas, adultos que comparten vivienda y familias de mujer y niños.

- El aumento del numero de hogares que tienen como cabeza de familia una mujer es significativo (en el informe de Moser se estima que un tercio de los hogares del mundo están encabezados por mujeres. En las áreas urbanas la cifra supera el 50%).

- La falta de consideración de este fenómeno- global- en las políticas de vivienda conduce a discriminar a las mujeres en acceso a la misma. Los criterios de acceso a viviendas subvencionadas se basan en ingresos regulares y empleos formales, mientras que en la mayoría de los casos los ingresos de las mujeres provienen de tareas informales y de empleos inestables. Además la condición habitacional de los hogares femeninos es sistemáticamente inferior a la de los hogares masculinos, en términos de calidad de la vivienda y de la seguridad en la condición legal de ocupación de las viviendas.

- La localización de la vivienda en la estructura espacial de la ciudad incide también en la condición femenina, en la medida en que la mujer tiene que compatibilizar diariamente sus distintas funciones en la casa, en el trabajo y en los servicios, en distintos puntos del espacio urbano. La disociación de equipamientos urbanos, lugares de trabajo y residencia dificultan la articulación espacio-temporal de dichas funciones en la vida cotidiana de la mujer e incrementa los peligros.

- Si bien las mujeres son los agentes primordiales de la articulación entre las unidades domesticas y la estructura urbana, las ciudades se diseñan haciendo abstracción de las necesidades específicas suscitadas por dicha articulación. Así, la planificación del transporte urbano se centra tradicionalmente en organizar los patrones de movilidad entre residencia y trabajo, lo que no permite reflejar la diversidad de desplazamientos a que se ven obligadas las mujeres para cumplir sus múltiples tareas cotidianas: los transportes urbanos están organizados en torno a las necesidades de los hombres, para transportar la fuerza del trabajo masculino con empleo regular. Pero las necesidades femeninas son mucho más diversificadas: llevar a los niños a la escuela, comprar, ocuparse de los mayores, ir a los servicios de

girls at different times in different societies, as it is also obvious that children have to meet their demands of autonomy in making use of urban spaces, precisely within a protective infrastructure, and, finally, their own right to enjoy a city's diversity by means of more flexible and dense transport nets.

Current official town planning is based on disregarding the economic and social realities of the city and using the imbalance between the real city and the legal city as a source of power and, frequently, power abuse.

New town planning and current public services have taken into consideration the individualization process which reflects the evolution of our societies. Different situations and requirements make necessary a wider range and personalization of solutions. We are facing a complex society in an uncertain future demanding a more reflexive management of the city, which would enable us to shift from a spatial specialization to the complexity of a city of nets, from simple spaces to multiple spaces, from simple functions to a comprehensive town planning.

If a city should embody a collective life system as well as being an information and communication instrument, the suppression of ghettos is essential, even if they are functional ghettos. Function classification and liberalising growth subdivides the land functionally, ignoring social confluence, this is, **social connectivity**. Isolation leads to marginality, discrimination and lack of safety on the streets.

Acknowledging the spatial convergence of women's different activities, particularly those linked to the protection – the safety – of children and the elderly, outlines a diverse city, both in terms of time and space, compact, interconnected and solid, regarding also anticipation and the future, and the means of building a humanitarian civilization, the true path for peace and development.

Thus, the real challenge to current cities is to ensure that certain values are not only rhetoric of promises or pious wishes that categories are not only abstract concepts in a cave; that the limits of power are not only a city illusion suffering from an unbearable lightness.

Bibliography/References:

- Agar, N.: *Rio de Janeiro plural: um guia para políticas sociais por genero e raça*, IUPERJ, Rio de Janeiro, 1994
- Ascher, F.: *Los nuevos principios del urbanismo*. Alianza 2004
- Ayuntamiento de Barcelona, "La ciudad educadora". Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona, 1999.
- Bohigas, O., *Reconsideración moral de la arquitectura y la ciudad*. Electa, Barcelona 2004
- Castro, R.: *Civilisation urbaine ou barbarie*, Plon, Paris, 1994
- Castells, M., *La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus, Madrid 1997
- Dromi, R. y Parejo L., *Seguridad pública y derecho administrativo. Ciudad Argentina*, Marcial Pons, Buenos Aires-Madrid, 2001
- García de Enterría, E., *La lucha contra las inmunidades del poder*. Civitas, Madrid, 1989
- Navarro, V., *Bienestar insuficiente, democracia incompleta*. Anagrama, Barcelona 2002
- UNICEF, *Progress of Nations*, UNICEF, Nueva York, 1995
- Vourg'h, C., *Securite et Democratie*. Forum Européen pour le Sécurité urbaine, Paris 1993

salud... Por consiguiente la incorporación de la mujer al trabajo ha multiplicado el número de vehículos, cosa que conduce a una saturación creciente y al incremento de problemas de salud.

- Por otra parte, el hogar es un espacio de trabajo remunerado para la mujer y el futuro telemático extiende el fenómeno sin distinción de géneros. En este sentido la importancia del hogar como forma de articulación de trabajo remunerado para la mujer también se pone en cuestión por los planes de uso del suelo y las ordenanzas municipales que separan estrictamente funciones residenciales, comerciales e industriales en muchas áreas urbanas.

- El desarrollo incontrolado de suelos urbanizables dispersos del planeamiento liberalizador- la incontenencia urbana - no sólo compromete el territorio para las futuras generaciones sino que se convierte en un factor de desequilibrio social que se contrapone a la ciudad, a la manera eficaz de vivir en la ciudad y que tiene su mayor incidencia en la población femenina e infantil.

Las ciudades se construyen con escasa consideración de las necesidades específicas de los niños, pero en el periodo reciente, la urbanización incontrolada ha llevado aun más lejos la negación de la existencia urbana de los niños al forzar su inserción en el mundo productivo de los adultos en condiciones de servidumbre o al lanzarlos a la calle sin la protección necesaria para su condición infantil. Sitiados en "la parcela" o en el bloque, en las clases medias urbanas la televisión es el principal cuidador de niños en la medida en que la incorporación de la mujer al trabajo fuera del hogar no ha sido reconocida socialmente por un desarrollo paralelo de los servicios urbanos para la infancia. Es una obviedad la necesidad de que los terrenos de juegos infantiles obedezcan al conocimiento real de la psicología evolutiva de los niños y niñas en distintos momentos y distintas sociedades, como lo es la necesidad de autonomía de los niños en su uso de la ciudad, dentro, precisamente de una red de protección; o su propio derecho a la diversidad urbana a través de estructuras de transporte más flexibles y tupidas.

El actual urbanismo oficial se basa en el fondo en el no reconocimiento de la realidad económica y social de la ciudad y en la utilización de ese desfase entre la ciudad real y la ciudad legal como fuente de poder y, frecuentemente de abuso de poder.

El neourbanismo y los servicios públicos urbanos actuales deben tener en cuenta el proceso de individualización que marca la evolución de nuestras sociedades. La diversificación de situaciones y necesidades hace necesaria una mayor variedad y una personalización de las soluciones. Nos enfrentamos a una sociedad compleja y un futuro incierto que exige una gestión de la ciudad más reflexiva que nos permita pasar de la especialización espacial a la complejidad de la ciudad de redes, de los espacios simples a los espacios múltiples, de las funciones simples al urbanismo multisensorial

Si una ciudad ha de ser un sistema de vida colectiva y un instrumento de información y comunicación, es necesario que nadie viva en un guetto, aunque sea un guetto funcional.- La clasificación de funciones y el crecimiento liberalizador subdivide funcionalmente el territorio, despreciando la confluencia social, es decir la **conectividad social**. El aislamiento genera marginación, discriminación e inseguridad urbana.

El reconocimiento de la convergencia espacial de las múltiples actividades de la mujer, vinculada especialmente a la protección- seguridad- de niños y ancianos, dibuja una ciudad diversa, temporal y espacialmente, compacta, interconectada y solidaria, que es además previsión y futuro, y la vía para construir una civilización humanitaria, verdadero camino hacia la paz y el desarrollo.

Así el verdadero desafío para las ciudades actuales está en lograr que los valores no sean una declamación de promesas o píos deseos, que las categorías no sean abstractos de caverna; que los límites del poder no sean una ilusión ciudadana sufriente por su insoportable levedad.

Bibliografía/Referencias:

Agiar, N.; *Río de Janeiro plural: um guia para políticas sociais por genero e raça*, IUPERJ, Río de Janeiro, 1994

Ascher, F.; *Los nuevos principios del urbanismo*. Alianza 2004

Ayuntamiento de Barcelona, "La ciudad educadora". Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona, 1999.

Bohigas, O., *Reconsideración moral de la arquitectura y la ciudad*. Electa, Barcelona 2004

Castro, R.; *Civilisation urbaine ou barbarie*, Plon, Paris, 1994

Castells, M., *La gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus, Madrid 1997

Dromi, R. y Parejo L., *Seguridad pública y derecho administrativo. Ciudad Argentina*, Marcial Pons, Buenos Aires-Madrid, 2001

García de Enterría, E., *La lucha contra las inmunidades del poder*. Civitas, Madrid, 1989

Navarro, V., *Bienestar insuficiente, democracia incompleta*. Anagrama, Barcelona 2002

UNICEF, *Progress of Nations*, UNICEF, Nueva York, 1995

Vourgh, C., *Securite et Democratie*. Forum Européen pour le Sécurité urbaine, Paris 1993

The right to safety in the city. Homelessness and safety in the city: a developing countries perspective

Suzanne E. Speak. School of Architecture Planning and Landscape,
University of Newcastle upon Tyne, UK

El derecho a la seguridad en la ciudad. Las personas sin hogar y la seguridad en la ciudad: una perspectiva de los países desarrollados

Suzanne E. Speak. School of Architecture Planning and
Landscape, University of Newcastle upon Tyne, UK

Los estilos de vida occidentales contemporáneos están desde hace tiempo compartimentalizados en trabajo y residencia. Hasta cierto punto, los asuntos relacionados con la seguridad en la ciudad se centran en la seguridad cuando uno deja la protección del hogar y del trabajo. Para la mayoría, la interacción con la cruda y desprotegida experiencia con la ciudad puede reducirse a un corto paseo hacia el autobús, a aparcar el coche, o a ir de compras o cenar en ámbitos protegidos y colectivos. Las calles de la ciudad se patrullan y protegen para garantizar su seguridad y confort. No obstante, para mucha gente, especialmente en los países en vías de desarrollo, el hogar es la ciudad y su experiencia de las calles es muy diferente. En muchos casos, los mejores sistemas de seguridad instalados para asegurar a los otros la seguridad se usan contra las personas que duermen y viven en las calles. Un estudio sobre las personas sin hogar en 9 países en vías de desarrollo por GURU en la Universidad de Newcastle upon Tyne⁹⁶ da cuenta los peligros que ellos experimentan (ver por ejemplo Tipple and Speak 2004; Speak 2004).

Hay entre 100 millones y 1 billón de gente sin hogar en el mundo, dependiendo de los criterios que se utilicen para computarlos. Mientras la cifra más elevada incluye muchos millones de ocupas, la cifra menor incluye un alto porcentaje de personas que viven en las calles de las ciudades del mundo en expansión acelerada.

Por ejemplo, en 1996 un estudio sobre la gente que vive en la calle en Bangladesh (ADB-LGED-GOB, 1996) daba cuenta de 11,500 (posteriormente ajustado a 12,600) personas sin hogar que residían o dormían por la noche en la calle en 105 localizaciones en la ciudad de Dhaka. La tabla 1 resume sus localizaciones para dormir. Es evidente a la vista de esta tabla que las localizaciones posibles para dormir para gente sin hogar extrema en Dhaka están fundamentalmente concentrados en unos pocos tipos de espacios públicos exteriores e interiores. Poco más de la mitad de las personas sin hogar estudiadas fueron encontradas viviendo en noventa acalles abiertas. Cerca de una quinta parte fueron vistos en siete estaciones de transporte público. La siguiente localización más notable son los centros de compras. Un estudio sobre la marginación en seis ciudades vio que el 79% de las encuestadas vivía en espacios abiertos y el resto en chabolas de paja en barrios degradados. El espacio abierto incluye estaciones de ferrocarril (19%), aceras (15%), espacios traseros de las viviendas (14%), en parques (8%), en las orillas de los ríos y puentes de transbordadores (8%), (READ, 2000, p.23).

Contemporary Western lifestyles are largely compartmentalised into work and home. To a degree, concerns about safety in the city focus on safety when one leave the security of home or work. For many, interaction with the raw, unprotected experience of the city can be minimised to a short walk to the bus or the car park or collective, protected shopping and dining. The city streets are patrolled and protected for their security and comfort. However, for many people, particularly in developing countries, home is the city and their experience of the streets is very different. In many cases, the very security systems set up to assure others of safety are used against the street sleeper and pavement dweller. Drawing on a study of homelessness in 9 developing countries by GURU at the University of Newcastle upon Tyne⁹⁷ this paper presents the dangers they experience (see for example Tipple and Speak 2004; Speak 2004).

There are between 100 million and 1 billion people homeless around the world, depending on the criteria used to count them. Whilst the higher number includes many millions of squatters, a lower figure includes a high percentage of those people living who live on the streets of the rapidly expanding cities around the world.

For example, in 1996 a survey of street dwellers in Bangladesh (ADB-LGED-GOB, 1996) enumerated 11,500 (later adjusted as 12,600) homeless people residing or sleeping at night in 105 locations in the Dhaka city. Table 1 summarizes their location for sleeping. It is evident from this table that the possible sleeping locations for extreme homeless people in Dhaka are heavily concentrated in a few types of public outdoor and indoor spaces. A little less than half of the surveyed homeless people were found living in ninety open footpaths. Nearly one-fifth of them were seen in seven public transport stations. The next notable location is the market centres. A study on disadvantaged women in eight cities and town found 79% of the respondents residing in open spaces and the rest in thatched shanties in slums. Open space includes railway station (19%), road side pavements (15%), behind houses (14%), in parks (8%), at river sides and in ferry points (8%), (READ, 2000, p.23).

Tipos de localizaciones	Número de personas sin hogar	% de personas sin hogar
Calles abiertas	5,441	47.52
Estaciones de transporte	2,422	21.15
Centros de compras	1450	12.66
Cementerios/sepulcros	1108	9.68
Espacios abiertos (p.e. parques)	616	5.38
Centros religiosos	66	0.59
Aparcamientos/ garajes	36	0.31
Campos de juego	36	0.31
Espacios en construcción.	14	0.12
Otras...	60	2.27
	Total	100.00

Fuente: ADB-LGED-GOB, 1996, p. 180.

Aquellos que viven en las calles experimentan toda una variedad de amenazas y peligros emocionales y físicos. En muchos países, por ejemplo China, el acto de dormir en la calle es ilegal y cualquiera que sea hallado durmiendo a la intemperie en un espacio urbano es susceptible de ser arrestado. Donde no es exactamente ilegal hay otros mecanismos para echar legalmente a las personas halladas durmiendo a la intemperie. En India, por ejemplo, la Ley de prevención de la mendicidad de Bombay (Bombay Prevention of Begging Act) se utiliza como mecanismo para arrestar y encarcelar a los que pernoctan en la calle. En Bangladesh, la Ley de vagabundeo bengalí (Bengal Vagrancy Act) de 1943 y el Código de procedimiento criminal (Code of Criminal Procedure) de 1898, tienen el mismo propósito.

Como muestra la tabla 1, un estudio de una ONG en Delhi da cuenta de que el hostigamiento policial es el principal problema encarado por los sin hogar. La gente sin hogar también informa de que el hostigamiento aumenta cuando hay una necesidad de "limpiar" las calles por cuestiones de desarrollo económico o antes de ocasiones de prestigio, como los Juegos Asiáticos, cuando la Ley de prevención de la mendicidad de Bombay se utilizó ampliamente para desplazar a muchos cientos de personas de las calles de Delhi.

Problemas afrontados en los lugares donde duermen	Nº de encuestas	% de encuestas
Brutalidad policial	386	41%
Clima	326	35%
Persecución por las mafias	66	7%
Otros	21	2%
Sin problema	107	11%
No responden	40	4%

Fuente: Aashray Adhikar Abhiyan, 2001

Aunque estas leyes se utilizan generalmente por parte de las autoridades durante las campañas de "limpieza" organizadas, también están abiertas al abuso y es común para los que

Types of locations	Number of homeless	Percentage of homeless
Open footpaths	5,441	47.52
Transport stations	2,422	21.15
Market centres	1450	12.66
Graveyard/shrines	1108	9.68
Open spaces (i.e. parks)	616	5.38
Religious centres	66	0.59
Parking place/garages	36	0.31
Play ground	36	0.31
Constructions sites	14	0.12
Others	60	2.27
	Total	100.00

Source: ADB-LGED-GOB, 1996, p. 180.

Those living on the streets experience a range of physical and emotional threats and dangers. In many countries, for example China, the act of sleeping on the street is illegal and anyone found sleeping rough in an urban place is likely to be arrested. Where it is not actually illegal, there other mechanisms for legally removing people found sleeping rough. In India, for example the Bombay Prevention of Begging Act is used as a mechanism for arresting and imprisoning street sleepers. In Bangladesh, the Bengal Vagrancy Act, 1943 and Code of Criminal Procedure, 1898, serve the same purpose.

As table 1 shows, a survey by one NGO in Delhi shows that police harassment is the major problem faced by the homeless. Homeless people also reported that harassment increases when there is a need to 'clean up' the streets for the purposes of economic development or before prestigious occasions such as the Asian Games, when the Bombay Prevention of Begging Act was used liberally to remove many hundreds of people from the streets of Delhi.

Problems faced at sleeping places	No. Of respondents	% Of respondents
Police brutality	386	41%
Weather	326	35%
Harassment by mafia	66	7%
Others	21	2%
No problem	107	11%
No answer	40	4%

Source: Aashray Adhikar Abhiyan, 2001

Whilst these Acts is often used by the authorities during organised 'clean up' campaigns, they are also open to abuse and it is common for street sleepers to have to pay 'protection' money to police. The amounts payable differ between cities. For example, securing a place on a pavement in Mumbai is more expensive than other Indian cities. Ten per cent of street

duermen en la calle tener que pagar a la policía dinero "de protección". Las sumas a pagar difieren según ciudades. Por ejemplo, asegurar un puesto en una acera de Mumbai es mucho más caro que en otras ciudades indias. El diez por ciento de los que duermen en las calles analizados por Kuruvilla (1991) en India hicieron algún tipo de pago mensual. La policía recaudó alrededor de 1 a 15 rupias por persona que vive en la calle en un determinado momento. Además, la gente también tuvo que pagar por el agua y el uso de los aseos, así como más de 500 rupias para los costes materiales de los rudimentarios refugios. Algunos denunciaron el tener que hacer pagos mensuales a los oficiales municipales.

En todos los países del estudio de Tipple and Speak's (2004) los que duermen en las calles denunciaron ser hostigados y desplazados, a menudo incluso se cometieron ataques y abusos tanto por parte de la policía como de los guardias de seguridad privada. Otros, como el informe de Kishwar (2001) denunció hechos similares. En algunas culturas, los peligros que la gente afronta en las calles, unido a la percepción pública altamente negativo de los que duermen en las calles, contribuye a "ocultar a las personas sin hogar" y da una información sesgada del ratio de género de la población de los sin hogar. Por ejemplo, en los países islámicos, como Bangladesh, las familias sin hogar intentarán enviar a las mujeres y niñas a estar con parientes antes que someterlas a los peligros de violación y secuestro, mientras que los hombres y niños obtendrán sus oportunidades de la calle. El resultado es una falsa baja representación de las mujeres y las niñas en los cómputos de personas sin hogar y una falsa impresión de que la gente sin hogar es predominantemente un fenómeno de hombres solteros.

A un nivel menos extremo es común emplear medidas suaves para disuadir a los que duermen y viven en las calles de que se instalen en los espacios públicos. Por ejemplo, en un parque público en Sudáfrica se retiraron los grifos de agua de entre los elementos de confort público para prevenir que las personas sin hogar usaran el agua en un intento de disuadirlos de que durmieran en el parque. En otros casos se emplea a la gente para regar con manguera las aceras y áreas verdes, de tal forma que los sin hogar no se echen a dormir.

La percepción pública común de la gente sin hogar, tanto en las ciudades occidentales como en los países menos desarrollados, es la de gente pordiosera y maleante. No obstante, está claro que, más que ser perpetradoras de crímenes y actos violentos, las personas sin hogar son más bien víctimas de ellos. Sin embargo, los sistemas de seguridad y vigilancia que cada vez más se instalan para controlar nuestros espacios públicos urbanos no sirven para proteger a las personas sin hogar sino para perseguirlos.

Referencias:

- Aashray Adhikar Abhiyan, (2001), *The Capital's Homeless*, AAA Publication, January Delhi.
- ADB-GOB -LGED (1996a). "A Report on the Survey of Street Dwellers of Dhaka City" in *Urban Poverty Reduction Project* (ADB TA 2410-BAN), Final Report, Dhaka: Government of Bangladesh (GOB) and Asian Development Bank (ADB).
- Kishwar, M. 2001, *Blackmail, Bribes and Beatings: Lok Sunwayi of Delhi's Street Vendors*, Manushi, No. 124. May – June 2001
- Kuruvilla, J, 1991, *Pavement Dwelling in Metropolitan Cities: Case Study Delhi*, Unpublished thesis, School of Planning and Architecture, New Delhi.
- READ (2000). *Need Assessment Survey of the Disadvantaged Women and Children In the Urban Areas of Bangladesh*, a report prepared for CONCERN Bangladesh by Research Evaluation Associates for Development (READ), Dhaka.
- Speak, S. (2004) *Degrees of Destitution: A typology of homelessness for developing countries*, *Housing Studies*, Vol. 19 No. 3 pp 465:482
- Tipple, G. and Speak, S. (2004) *Definitions of Homelessness in Developing Countries*. *Habitat Internacional*.

of payments on a monthly basis. The police collected anything from Rs.1 to Rs.15 from a pavement dweller at a time. In addition, people also had to pay for water and use of toilets, as well as up to Rs.500 towards the materials cost of a rudimentary shelter. Some reported making monthly payments to municipal officials.

In all the countries in Tipple and Speak's (2004) study street sleepers reported being harassed and moved on, often even attacked and abused by both police and private security guards. Others, such as Kishwar (2001) report similar findings. In some cultures the dangers people face on the streets, coupled with the hugely negative public perception of street sleepers, contributes to 'hidden homelessness' and skews the gender ratio of the homeless population. For example, in Islamic countries such as Bangladesh homeless families will try to send women and girls to stay with relatives rather than subject them to the dangers of rape and kidnap, whilst the men and boys will take their chances on the street. The result is a false under-representation of women and girls in counts of homeless people and a false impression that homelessness is a predominantly single male phenomenon.

At a less extreme level it is common for subtle measures to be employed to deter street sleepers and pavement dwellers from settling in public places. For example, in one public park in South Africa the taps were removed from public conveniences to prevent homeless people from using water in an attempt to deter them sleeping in the park. In other instances people are employed to hose down pavements and grassed areas, so homeless people will not lie down to sleep.

The common public perception of homeless people, both in cities of the West and in less developed countries is that of beggar and villain. However, it is clear that, far from being perpetrators of crime and violence, homeless people are more likely to be victims of it. Nevertheless, the security and surveillance systems increasingly installed to watch over our urban public spaces do not serve to protect homeless people but to persecute them.

References

- Aashray Adhikar Abhiyan, (2001), *The Capital's Homeless*, AAA Publication, January Delhi.
- ADB-GOB -LGED (1996a). "A Report on the Survey of Street Dwellers of Dhaka City" in *Urban Poverty Reduction Project* (ADB TA 2410-BAN), Final Report, Dhaka: Government of Bangladesh (GOB) and Asian Development Bank (ADB).
- Kishwar, M. 2001, *Blackmail, Bribes and Beatings: Lok Sunwayi of Delhi's Street Vendors*, *Manushi*, No. 124. May – June 2001
- Kuruvilla, J, 1991, *Pavement Dwelling in Metropolitan Cities: Case Study Delhi*, *Unpublished thesis, School of Planning and Architecture, New Delhi*.
- READ (2000). *Need Assessment Survey of the Disadvantaged Women and Children In the Urban Areas of Bangladesh*, a report prepared for CONCERN Bangladesh by Research Evaluation Associates for Development (READ), Dhaka.
- Speak, S. (2004) *Degrees of Destitution: A typology of homelessness for developing countries*, *Housing Studies* Vol19 No. 3 pp 465:482
- Tipple, G. and Speak, S. (2004) *Definitions of Homelessness in Developing Countries*. *Habitat Internacional*.

Carta de Brasilia

Declaración del Consejo Empresario de América Latina (CEAL).
Brasilia, 1º de septiembre de 2000

1. Durante los días 30 y 31 de Octubre de 2001 se realizó en Brasilia, Distrito Federal, el Seminario Nacional sobre la Violencia Urbana y Seguridad Pública, promovido por la subcomisión que trata estos asuntos, vinculada a la Comisión de Desarrollo Urbano e Interior de la Cámara de los Diputados.
2. Participaron en este evento personas de 15 Estados brasileños representando diversas ONGS, Institutos de Investigación de Universidad, Ejecutivo Federal, Provincial y Municipal, Ministerio Público Federal, Consejo Nacional de Salud, Consejo Nacional del Niño y del Adolescente, etc.
3. La Constitución Federal de 1988 consagra la seguridad como un derecho social, individual y colectivo.
4. Las estadísticas están lejos de reflejar la verdadera cara de la violencia y sus diversos tipos: interpersonal, institucional, organizada.
5. Las dificultades generadas por la falta de información sobre la violencia, la falta de efectiva voluntad política de los poderes públicos, las visiones sesgadas, los factores culturales, y otros, hacen desconfiar de los datos sobre la violencia en nuestro país. No obstante, sabemos que Brasil es el segundo país en índice de mortalidad por violencia en América Latina. Sólo estamos por debajo de Colombia. La mayoría son jóvenes entre 15 y 29 años y son asesinados por armas de fuego.
6. Las estadísticas revelan también que no hay relación directa entre pobreza y violencia, pero los mayores índices están en poblaciones desarraigadas. Los asentamientos humanos creados sin respeto a las relaciones entre personas generan violencia y criminalidad.
7. Conviene resaltar que la falta de planificación urbana y de política intersectorial, integrada e innovadora, junto con el enfoque parcial de las cuestiones humanas, muchas veces moralista, dificultan y hacen ineficiente el combate contra la violencia.
8. La amplia representatividad de la sociedad civil en este Seminario demuestra la existencia de una voluntad política para comprender el fenómeno de la violencia en la sociedad actual, sus causas y consecuencias, desde una visión intersectorial, analizando la realidad con toda su complejidad.
9. Los diagnósticos parciales y las políticas sectoriales por sí solas no responden a la gravedad del momento con respecto a la violencia y sus diversas formas. No basta, por lo tanto, identificar falta de viviendas o carencias nutricionales. El fenómeno de la violencia requiere un amplio análisis de los diagnósticos y la puesta en funcionamiento de políticas públicas intersectoriales.
10. Los debates en este Seminario apuntaron hacia la necesidad de abolir la resistencia para llegar a consensos que favorezcan la planificación y ejecución de políticas públicas donde se amplíe la democratización del Estado y de los espacios de ciudadanía; donde salud, vida, justicia y paz sean los parámetros de las acciones del poder público.
11. El núcleo de discusión de este Seminario se centró en cuestiones relacionadas con los siguientes asuntos: Sistema de Justicia y Seguridad; Salud, Drogas y Violencia en el Tráfico; Educación, Comunicación y Violencia; Violencia, Desigualdades Sociales y Discriminación.
12. Considerando que es evidente la crisis en el Sistema de Justicia y Seguridad Pública y que, la violencia y la criminalidad tienen como principales causas cuestiones de orden social, económico y cultural. Considerando también otras causas relacionadas con la Administración de Justicia, además de la cultura reinante de impunidad y corrupción. Considerando que urge enfrentarse a todas esas cuestiones con medidas concretas a

corto, medio y largo plazo, procurando profundas modificaciones en el sistema de Justicia y Seguridad Pública, se propone: 1) crear foros permanentes de discusión sobre el Sistema de Justicia y Seguridad Pública procurando acciones preventivas para combatir la violencia con prioridad sobre la juventud y la violencia doméstica; procurando también volver a pensar el modelo penitenciario nacional; acometiendo acciones de sensibilización que promuevan cambios en la cultura de impunidad y corrupción que traspasen todos los niveles de convivencia social.

13. Considerando que la violencia no es inherente al ser humano sino un comportamiento aprendido; que es consecuencia de múltiples causas relacionadas con el individuo y con la vida en sociedad; que no tiene en el fenómeno de la pobreza su causa determinante; y que alcanza a todos los grupos y clases sociales, se propone: 1) estimular la cultura de la paz en el proceso educativo de niños, adolescentes y jóvenes; 2) retomar en la Cámara Federal la discusión del Proyecto de Ley que instituye la Política Nacional de Educación en Derechos Humanos; 3) incluir en los Parámetros Curriculares Nacionales la cuestión de la ética moral, promoviendo acciones que superen la violencia en las escuelas; 4) impulsar, en el Parlamento Brasileño, el debate sobre la implantación de cuotas en el Sistema de Enseñanza Superior, para estudiantes de otras razas y socialmente discriminados, promoviendo una política de acciones afirmativas en nuestro país; 5) crear junto al Parlamento Brasileño un Foro Nacional Permanente de Diálogo y Aprendizaje Colectivo en la Superación de la Violencia.

14. Considerando la existencia de un desfase entre el Brasil legal, que asume posiciones progresistas en los foros nacionales e internacionales de protección y garantía de los derechos humanos, y de las minorías (negros, mujeres y homosexuales) secularmente discriminadas, y el cumplimiento efectivo de las políticas públicas que den cuenta de esos compromisos. Considerando también la necesidad real de control social en la puesta en marcha de esas políticas, se propone: 1) elaborar un proyecto de ley instituyendo los Consejos Provinciales y Municipales de Superación de la Discriminación; 2) impulsar el debate sobre la creación de una Comisión Permanente de Relaciones Étnicas, de Género y Orientación Sexual en la Cámara de los Diputados; 3) creación de una red informatizada de apoyo a las minorías; 4) poner inmediatamente en funcionamiento del Consejo Social de Comunicación, combatiendo con ello la divulgación de estereotipos de mujeres, negros y homosexuales; 5) estimular la puesta en práctica de programas de capacitación y sensibilización de los profesionales de la educación centrados en los derechos humanos; 6) impulsar en la formación de las policías militar y civil, la inclusión de temas relacionados con la discriminación de mujeres, negros y homosexuales, y demás aspectos sobre los derechos humanos; 7) garantizar la representación de mujeres, negros y homosexuales en el Consejo Nacional de Educación y en el Consejo Nacional de Salud.

15. Considerando, en lo que concierne a salud y violencia, que las llamadas "causas externas", que provocan la alarma social, e incluyen homicidios, accidentes de tráfico, accidentes de trabajo y domésticos, suicidios y otras lesiones e intoxicaciones, constituyen hoy, en nuestro país, el segundo grupo de causa de muerte, con casi 120 mil muertos por año y un 13% del total. Considerando también que los factores asociados a este crecimiento vertiginoso de la violencia no tienen una única causa, pues, en realidad, son la confluencia de varios factores, como desigualdad social, tráfico de drogas y de armas, se propone: 1) poner en marcha una Política Nacional de Reducción de la mortalidad por Accidente y Violencia a partir de una serie de acciones articuladas e integradas en diversos sectores del gobierno y de la sociedad para minimizar el impacto de la violencia; 2) desarrollar un conjunto de disposiciones que atajen las causas subyacentes de este problema, como: la) controlar y limitar el comercio internacional de armas; b) reducir la promoción, uso y disponibilidad de armas de fuego; c) desarrollar métodos eficaces para erradicar el comercio de drogas; d) combatir la exaltación y mercantilización de la violencia, principalmente a través de los medios de comunicación; y) promover una cultura de tolerancia y solución de conflictos sin recurrir a la violencia; f) promover la igualdad entre los géneros; g) educar para garantizar el respeto a los derechos humanos; h) reducir la pobreza, en particular las desigualdades sociales; i) crear un núcleo interdisciplinar de estudio del tráfico; j) crear una base de datos sobre la alarma social y la violencia como inicio de un esfuerzo nacional para dar prioridad a la información, procurando la puesta en marcha de políticas públicas que combatan la violencia; l) desarrollar acciones educativas que conciencien del peligro de la ingestión de bebidas alcohólicas y la conducción de automóviles; m) emprender campañas masivas para el conocimiento del Código de Circulación, contraponiéndolas a

movimientos para disminuir las sanciones relativas a los delitos de tráfico.

16. Considerando que la superación de la violencia urbana sólo será alcanzada a través de un trabajo conjunto del Estado y de la sociedad civil como se ha señalado anteriormente. Considerando también que la represión, por sí sola, no resuelve el problema de la violencia y que la prevención es muchas veces más eficaz, se propone: a) un trabajo articulado, integrando el Programa de Seguridad Pública con otros programas sociales existentes en el país; b) la modificación de leyes que tratan los diversos aspectos relacionados con la seguridad y la violencia urbana, como la ley del crimen organizado, el Código Penal y el Código de Procesamiento Penal; c) la creación de centros para tratar la violencia, con la participación del Estado y los sectores de la sociedad civil más vulnerables a la violencia urbana, partiendo del conocimiento de los problemas y estableciendo las prioridades d) creación y/o incremento de instrumentos que frenen la violencia doméstica, como comisarías especializadas en atención a mujeres víctimas de violencia y casas de acogida, debidamente equipadas, con recursos humanos capacitados y con estructura multidisciplinar y multisectorial; y) creación de programas de recuperación de agresores; formación del personal que trabaja en urgencias, para detectar según las patologías, su relación con la violencia.

17. Por último, este Seminario Nacional, resultado de cuatro jornadas públicas realizadas por la subcomisión de Violencia Urbana y Seguridad Pública de la Comisión de Desarrollo Urbano e Interior de la Cámara de los Diputados, con representantes de la academia, del gobierno federal y de instituciones oficiales de investigación, no se agota con su realización, pues el segundo paso de este debate nacional sobre la violencia urbana se concretará con la puesta en marcha de los Seminarios supra-regionales que se iniciarán a partir de marzo de 2002. En esta segunda etapa se pretende mantener a las asociaciones ya existentes, que posibilitaron la realización del Seminario, esta vez bajo la coordinación del Consejo Nacional de Salud.

Afrontar la violencia urbana sin violencia: un gran reto para los habitantes de las ciudades del siglo XXI

Yves Pedrazzini. Investigador en el Laboratorio de Sociología Urbana de Lausana, Suiza

Replanteamiento de la violencia urbana a partir de los habitantes

Generalmente se considera a los pobres como una amenaza criminal a la que sólo se puede hacer frente con métodos represivos. Tanto los que no viven en su hábitat, es decir, en sus barrios, como una gran parte de los que viven en él lo califican de violento.

- El caso es que también muchos pobres han incorporado esta visión de la ideología dominante, lo que ha provocado una especie de guerra civil ordinaria en numerosas ciudades del mundo. Por ello, estas ciudades (dentro de poco, todas) se han convertido en ciudades inhabitables, ya que no es posible vivir en lugares en los que uno no se siente seguro y que suscitan el deseo de partir.

- No obstante, el sentimiento de "seguridad" depende de numerosos factores, la mayoría de los cuales no son responsabilidad de los pobres, quienes, por el contrario, son precisamente los habitantes que gozan de un menor grado de seguridad en las ciudades "peligrosas".

- La violencia, vivida o sentida, es uno de los factores que impiden en mayor grado que los habitantes disfruten de una vida digna. Otro factor es el riesgo de catástrofes naturales que, si bien es cierto que, en principio, amenaza a todos los habitantes, acaba afectando mucho más a los pobres, ya que la pobreza urbana implica no sólo la precariedad social, sino también la precariedad física de los terrenos que ocupan los pobres, además de la mala calidad de las casas y las construcciones que les han destinado las mafias de la promoción inmobiliaria, con frecuencia respaldadas por el Estado.

- Por otro lado, la violencia impide que los habitantes de los barrios populares lleven a cabo cualquier tipo de acción conjunta y organizada, debido a la falta de confianza entre vecinos y al sentimiento de inseguridad que surge de esta situación. Sin embargo, sabemos que esta violencia es, ante todo, un fenómeno impuesto "desde arriba", por los que tienen un interés particular en que esta guerra civil cotidiana, "popular" y fratricida, perdure; una guerra que las clases dominantes tratan de contener dentro de las fronteras de los barrios desunidos.

- La experiencia de la violencia urbana difiere enormemente de un barrio a otro y en función de si se vive en África, en Europa, en Asia, en Norteamérica o en Sudamérica. Sin embargo, los habitantes de todos los barrios del mundo están de acuerdo en una cosa: los argumentos utilizados para explicar las causas de la violencia urbana siempre son distintos de los que ofrecen habitualmente los representantes del poder, los universitarios, los periodistas, etc., es decir, todos aquellos que, de una manera u otra, echan la culpa a los "pobres" (aunque algunos lo hagan con la intención de ayudarles).

- Para abordar con realismo el problema de la violencia urbana, que solemos achacar en primer lugar a los más pobres, es necesario plantearse estas cuestiones de manera alternativa; dicho de otra forma, es necesario dar la vuelta completamente a la manera habitual de analizar, percibir y responder a la violencia urbana. ¡Es necesario un cambio radical lo antes posible!

- Por este motivo, nosotros afirmamos que no sirve de nada plantearse estos hechos sociales, aparentemente nuevos, de la misma forma (en primer lugar, porque estos hechos no son tan nuevos), sino que hay que plantearse los mismos problemas (los eternos problemas de pobreza, desigualdad, participación, violencia, etc.) de forma

diferente.

Dicho esto, podemos afirmar de manera más concreta que:

- si la violencia es el resultado de deficiencias socio-institucionales y la ecuación "pobre = criminal / delincuente" es claramente una creación de la ideología dominante para justificar el mantenimiento de una sociedad dividida y del dominio económico y político de los ricos sobre los pobres,

- el motor de la transformación social (y de la seguridad de la ciudad) es la valorización por parte del pueblo de su estatus. Debemos afirmar: que no somos marginados, somos ciudadanos, aunque vivamos en los barrios pobres, ¡aunque vivamos en la calle! Actualmente, *sobre todo* si vivimos en la calle y si somos pobres.

Para ello, es necesario que a partir de ahora los habitantes de los barrios pobres abandonemos la visión dominante que con frecuencia hemos asimilado como "verdad", la versión que tienen de las cosas las clases dirigentes, que nos la imponen desde el exterior como si fuera "la verdadera" y la única.

A continuación, es necesario que los habitantes elaboremos e imponamos nuestra propia visión popular y crítica de la realidad. Sólo así podremos identificar las verdaderas causas de cada problema y podremos encontrar las auténticas soluciones. No existe ningún otro método para poder iniciar un movimiento mundial de cambio. Todo cambio social empieza siempre por un cambio de perspectiva por parte de los protagonistas. Así pues, los pobres no son violentos, sino que son las víctimas de múltiples violencias, aunque a veces sean ellos los actores. Somos víctimas, pero también somos capaces de reaccionar y hacer frente a los problemas de violencia. Si no lo decimos, y si no queremos imponer nuestra visión de la realidad, todo seguirá igual.

Los auténticos problemas no son la delincuencia, el robo, el tráfico de drogas, etc. (que sólo son consecuencias), los auténticos problemas son: la desigualdad, la precariedad, la vulnerabilidad de los pobres, la corrupción, la ausencia de derecho, el paro, el hambre, la ausencia de seguridad social, la "desaparición" del Estado, la militarización de la policía, el racismo, etc.

Los partidarios de la ideología represiva del poder se centran en las consecuencias de los problemas para no tener que combatir las causas. Este método no tiene que ser el método del pueblo. La lucha contra la violencia urbana empieza por luchar por la creación de empleo, por la mejora de la educación y de la formación técnica, etc., como manifestaron varios habitantes de El Salvador, un país especialmente expuesto a todo tipo de violencia.

Para cambiar la perspectiva y combatir las verdaderas causas, en lugar de las consecuencias más visibles, debemos poder contar también con:

- una asistencia jurídica a nuestro alcance;
- una administración pública, ética y deontológica;
- y el respeto de los demás.

Pero, sobre todo, los habitantes de los barrios populares debemos ser capaces de impulsar nuevos valores humanos, a fin de establecer las reglas de una ética popular (como la designó una habitante de la República Dominicana), una ética alejada de la "no ética" liberal dominante. Será una ética de la solidaridad, a todos los niveles, incluida la solidaridad con los "delincuentes", víctimas también de la pobreza, para poder ofrecerles, por ejemplo, una reinserción realista en sus barrios, así como unos lazos consolidados con la comunidad.

Es importante que los habitantes de los barrios populares podamos intervenir, de manera responsable, en la seguridad de nuestro hábitat. Pero, cuidado: no puede existir la seguridad egoísta, de un solo barrio contra todos los demás, la seguridad de los barrios populares sólo puede ser la seguridad de todos, tiene que ser una seguridad mundial, nacional e internacional, ya que las desigualdades interiores de un país, o a escala internacional, que generan miseria, se propagan muy deprisa hacia la violencia y la inseguridad.

Sabemos también que los conflictos, tanto internacionales como nacionales, sirven a los intereses del capitalismo internacional, a través del tráfico de armas, el pillaje de las riquezas del suelo, etc. Los pobres de los barrios urbanos no deben ser las víctimas de la globalización de los conflictos armados. Si queremos comprender la verdadera

situación contemporánea y no convertirnos en unos ignorantes, es necesaria una geopolítica, local y mundial, de la violencia.

La seguridad popular será alternativa porque estará guiada por una ética de la participación ciudadana: ¡nada de escuadrones de la muerte ni de bandas armadas que siembran el terror en los barrios en nombre de la ley!

La "criminalidad" popular es una construcción social e ideológica; la seguridad popular también lo será, pero de manera positiva.

La violencia local no existe. La violencia local refleja la violencia de un mundo único. Vivir la violencia de una ciudad significa vivir la violencia de la tierra entera. Vivir en una ciudad sin violencia es una forma de reaccionar contra la violencia mundial, intervenir a escala local contra la violencia de la planificación, participando en el nacimiento de una idea alternativa mundial, planetaria, tratando de establecer la opinión de los habitantes, común y múltiple al mismo tiempo.

No queremos "modernizar" la miseria, sino combatirla

Afrontar la violencia urbana sin violencia: un gran reto para los habitantes de las ciudades del siglo XXI

La problemática

Si bien es cierto que la violencia no es *necesariamente* una característica propia de las grandes ciudades, es evidente que, de una forma u otra, está presente en todas ellas. De hecho, los habitantes de las grandes urbes han aprendido a vivir con o *de* esta violencia¹.

Sin embargo, el hecho de haberse acostumbrado no significa que el problema se haya resuelto. Al contrario, cuanto más violencia existe en las ciudades, menos adecuados resultan los instrumentos diseñados para hacer frente a esta dinámica negativa. En la actualidad, se suele tender a zanjar el problema responsabilizando a algunas personas "violentas" del evidente fallo global de las relaciones sociales. Las soluciones que se han encontrado hasta el momento no son las adecuadas, ya que se han elaborado sin que las principales víctimas de la violencia (los habitantes de los barrios populares) hayan participado en esta fase primordial. ¿Por qué? Simplemente, porque los gobernantes consideran que dichos habitantes son los responsables de la violencia.

Es evidente que nos encontramos en un callejón sin salida. El desasosiego ha llevado incluso a muchos grupos de habitantes a responsabilizarse de su propia seguridad, aún a riesgo de hundir a la comunidad en una guerra civil de pobres, que acabará llevándoles progresivamente a la autodestrucción.

Así pues, el intento generalizado de plantearse la cuestión de la violencia urbana desde un punto de vista policial ha fracasado en todo el mundo y ha generado más violencia y más víctimas.

Por lo tanto, es urgente impulsar un nuevo planteamiento de la violencia, que afecta, sobre todo, a los habitantes de los barrios pobres de las grandes ciudades, tanto en Europa como en el Tercer Mundo o en Norteamérica, aunque se manifiesta de maneras distintas.

La violencia es un proceso de civilización contemporáneo que sería absurdo pretender eliminar con más violencia. Es necesario actuar de manera radicalmente diferente, dando la vuelta a la perspectiva habitual (la del poder) y empezando de nuevo, partiendo de las antípodas del poder, es decir, los barrios pobres víctimas de la violencia. El presente programa de lucha alternativa (y no policial) contra la violencia urbana pretende plantearse nuevamente el fenómeno, con vistas a llevar a cabo, más adelante, acciones integradas en los barrios populares, los más gravemente afectados por este tipo de violencia.

Postulado

Ninguna ciudad será "habitada", es decir, no estará verdaderamente *habitada* por auténticos habitantes, sino sólo ocupada por simples "ocupantes", mientras no sea capaz de ofrecer una cierta seguridad física, psicológica y social a los que viven en ella.

Introducción

Una ciudad, para ser habitable, también tiene que ser "segura". Por ello, no es posible que la seguridad sólo alcance a algunos de sus habitantes, tiene que llegar a todos, tiene que ser una seguridad compartida por todos los actores de la ciudad, una seguridad dinámica y no estática, asumida por todos y no sólo por los cuerpos de policía. Una ciudad segura es la ciudad de todos, sin excepción. Así pues, la seguridad de una ciudad no puede basarse en la discriminación, en ningún tipo de discriminación, ni siquiera en la que establece la diferencia entre habitantes "violentos" y "no violentos". La seguridad tampoco puede dejar fuera ningún territorio, barrio o calle.

Como ya dijeron los habitantes reunidos en Xalapa, México, en julio de 2000², una ciudad habitable sólo puede ser el resultado de la superación del reto de "*asumir la responsabilidad de cimentar el tejido social*", sin lo cual no existiría un futuro *habitable*.

Por este motivo, tenemos que replantearnos las ciudades de manera realmente alternativa. El primer paso para superar este gran reto es, sin duda, replantearnos la ciudad a partir de las personas, por supuesto, pero también a partir de los asuntos de violencia y seguridad, contemplando de manera diferente lo que es "bueno" y lo que es "malo"; sobre todo, es necesario inventar un método inédito para instalar la seguridad en las ciudades que actualmente presentan un alto nivel de violencia sin tener que recurrir a la violencia.

Para inventar dicho método es indispensable que previamente nos liberemos de los mecanismos habituales de pensamiento, en particular los que nos llevan a todos a recurrir a soluciones "policiales" ante los fenómenos de violencia. Todos somos violentos de una manera u otra, todos somos "criminales", pero todos tenemos la capacidad, propia o colectiva, de invertir ese destino doloroso y controlar nuestros propios accesos de violencia.

Para ello, es necesario que todos los habitantes de los barrios populares propongamos acciones muy concretas y que los políticos tomen las decisiones adecuadas para ponerlas en práctica, ya que no se trata de que el pueblo afronte en solitario problemas tan graves. No obstante, tampoco se le puede "dejar al margen de su propia historia", como dijo un habitante africano.

Esto es sumamente importante, ya que, actualmente, las autoridades del mundo entero, en la mayoría de los casos, dan respuestas represivas a estas cuestiones de violencia urbana y de seguridad (ej.: la "tolerancia cero" en Estados Unidos). Creemos que es necesario que nosotros mismos, como protagonistas de la acción innovadora y transformadora de la realidad, nos replanteemos estas cuestiones, así como las que se refieren a los desastres naturales en las ciudades.

http://www.alliance21.org/es/colleges/hab-org/urbviolence/urbviolence_concept.htm

Security as a key value: building security villages for elderly and handicapped people⁹⁸

Leena Helenius-Mäki, MSc. Research Unit for Urban and Regional Development Studies. Tampere University. Finland

Introduction

Living in our society is a risky business nowadays. That is what Ulrich Beck (1995, 16-20) means by his concept of *risk society*. This is a development phase of modern society where social, political, economic, and individual risks slip beyond the reach of the security and surveillance institutions of society. Individuals need to see, interpret, and process those possibilities, threats, and choices, which used to be solved by whole families, villages, or communities.

According to Heiskanen (1996, 57) the elderly are a group prone to special fears and uncertainties in the risk society. The elderly feel abandoned, ignored by the technological and social development and their only 'duty' is to take the negative consequences like crime upon themselves. Research in Oklahoma ascertained the needs of the disabled and found that most of them can afford live "only in unsafe/poor neighbourhoods" and "People that are disabled [cannot] make ends meet to live in a [healthy] environments. The D.H.S (Department of Human Services) [doesn't] really care if you can eat or pay for utilities or pay for medication" (Wilder 2000, 6-7).

In Western culture healthy and unhealthy are opposites in human lives, just as youth and old age are opposite each other. To put it simply; health and youth are on the positive side whereas unhealthy and old age are on the negative side. However, it is not so simple. For some reason being elderly or handicapped⁹⁹ means being unhealthy. Some individual might have lost a leg in a car accident and still be as healthy as before with a new artificial leg. Some other individual is handicapped because of a serious rheumatic disease and has many problems with poor health. The elderly and the handicapped face prejudice for being somewhat unhealthy, not pure, not normal, not whole, in some cases at least not any more.

Elderly and handicapped people do not often face hatred or open dislike from other people. More than that they face neglect; they are left alone in their dwellings and apartment buildings with no lifts; many public buildings including libraries and railway stations are still accessible via stairs and thus unattainable from them; they are excluded from society's normal activities; development and planning are often done with the attitude: "we plan for normal people".

Schwartz (1992) defines values accordingly: "Values are motives exceeding occasional situations; they are choices and valuations guiding purposes, arranged in corporative order". Individuals do not make up values by themselves but values always precede individuals. Values are based on three fundamental conditions of the human being in all cultures: first, we are biological creatures; second, we have a need for communication with other humans; and three, we have a basic instinct to survive as a species. With a theory of value there is an intention to give a wider picture of values guiding human action i.e. how to identify universally valid values. These universal values are called basic values. Security is one of the ten basic values of universal human life. (Schwartz, 1992)

Change in values is seen by Hofstede (1980) as part of a larger cultural change. He sees society's system of norms and values as crucial to cultural forms and changes. For Hofstede culture is based on ecological factors: geographical and economic actors, demography, and regions' historical development. These factors together have affected society's norms, and the power structure of the values of population. This established cultural form Hofstede calls a 'false balance'. By this he means that external quality of

culture strengthens the dominant norm and value system. What makes the balance false, is that every culture is under constant external pressure to change.

When it comes to terms to study changes of values, according to Rescher (1969/ Puohiniemi 1996, 41) it is possible by the following types of methods: 1) frequency (the change of number adopting a value in time); 2) significance (how important the value is rated in different times); 3) order of importance (what is the order of importance in relation to other values in time); 4) content (what is the meaning of security in different times); and 5) object (do the objects of value change over time i.e. does equality also include handicapped and elderly people).

The emphasis in this paper is on the futures prospects for better residential environments for elderly and handicapped people. The focus is on why to make better and easier living conditions for these people. In the practical part of the paper are a very few thoughts on how to build these security villages in the futures. The basic assumption of the paper is that the futures will see the realisation of the conditions and values of the risk society.

Why to be nice to the 'weaker' links in society?

First, I want to define the concept of health in Western culture. Second, I shall briefly explain who these elderly and handicapped people are. And third, some aspects from humanism and pluralism point of view, why should society help these 'weaker' links.

There are three basic categories in this paper to define health; biomedical, functional and positive ideas of health. *The biomedical idea of health*, divides normal (i.e. healthy) people and unhealthy people in a strict dichotomy: you are either healthy or unhealthy. If you have hay fever you are unhealthy and you are also to be compared to a person who has a lung cancer. There is no grey area. In *the functional idea of health*, the diagnosis itself is not the crucial point. A sign of the unhealthy person is a diminished level of activity. The essence of health is the ability to work, function and produce. Limits, whether they are physical, social, or mental, weaken a person's chances to cope in his society. The less active you are, the less healthy you are. According to *the positive idea of health*, you cannot depend on a person's diagnosis nor on his level of activity. In this idea, health means perfect physical, psychological and social wellbeing. This particular idea widens the concept of health to a more holistic view to the point that nobody has perfect health. This more holistic concept of health undermines the collective Utopia about normal people having no illness or troubles in their lives. (Kansanterveystiede 1998, 78)

Defining the elderly is not easy. Some people are elderly when they are 65 years old and some are still quite young at that age. One might find *the definition of handicapped people*¹⁰⁰ also suitable to define the elderly: A handicapped person has had difficulties with his normal life activities for a long time due to a disability or disease. The World Health Organisation (WHO) has proclaimed an *International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps* in 1980:

Impairment is a deficiency or abnormality in the psychological, physiological, or anatomical body or in basic functions. It is an organic malfunction.

Disability is a limited ability to function, or lack of it, due to an injury. It is a malfunction in an individual's physical or psychological functioning.

Handicap is caused by impairment or disability. It hinders an individual from playing his roles as a normal person. Handicap reflects the disproportion between the ability to function and the expectations put on him (by society, friends, family, work, etc.). The concept describes the meaning of disability in the human socialisation process, handicap culture, social, economic, and environmental consequences for a handicapped person.

The elderly are a growing number of residents in almost any western lifestyle country, and their number is on the increase. Even optimistic projections forecast an enormous population increase in the futures (El-Shakhs et al. 1998, 234). Handicapped people are in fact also a large group. Ten percent of the population has some disability and half of them have it to a significant level (Akaan-Penttilä 2003; Määttä 1981). Disabilities and diseases are a very heterogeneous group.

The elderly are thought not to be important because they will die, quite soon or soon. The handicapped are thought to be not 'normal' people and that is why they are

and have been a group to discriminate against. The 1995 Reform of Finnish Constitutional Law ratified the legal status of the handicapped in Finland. The most notable reform in was the notion that disability may not be grounds for discrimination. The new Land Use and Construction Act came into force in 2000. According to the Act buildings for public administration and public services as well as workplaces must be suitable for handicapped people or people otherwise limited by their abilities.

Choosing the main values is the first task in choosing the characteristics of wellbeing. Wellbeing is a condition where people have the opportunity to have their needs fulfilled. Wellbeing is defined historically and hence it must be defined again time after time. Many Marxist theorists (Marx, Engels 1970/ Allardt 1976, 13-21; 28) have stated that a human needs change and renewal during historical circumstances. Marxist theory has the term of historical nature of needs. Here the Marxist idea is accepted that needs evolve and change along with the changing circumstances of society.

The crucial problem in the discourse of wellbeing is whose values is it all about. The basis has to be the need of people in society and effort must be made to put their values into practice. In the discourse, needs and values must be attached to the structure of society. Equality is an important value dimension in that discourse but that is not characteristic of an individual but the structure of society. The range of wellbeing has to be extended from individual needs to the structures of society. (Allardt 1976, 29-30)

Humanism is an attitude towards life. It first appeared in the classical period of ancient culture in Greece 500-300 B.C. Cicero¹⁰¹ presented a concept of *studia humanitatis*, which meant developing the qualities of *humanitas* (i.e. individual mental qualities) by reading the works of philosophers, historians and poets. Greek humanism and city states with written laws, justice and democracy came together side by side. Along with the laws and rules of society and the outside world went a need to understand the inner spirit, the nature of a human. (von Wright 1981, 154) Every era, every age has defined humanism in terms of its own qualities, events, and lifestyle.

Georg Henrik von Wright (1981, 165) regards the essence of humanism as standing for the good of man. What can be considered as the good of man? The emphasis may be either on the good of man; on the autonomy and dignity of man; or on educating man as a humane and cultivated creature. An easier way to describe 'the good of man' is to understand thereby everything that is good for him and that makes him happy. These are the conditions for happiness. When wellbeing is set as the basis of a good society and that wellbeing is about fulfilling needs, it is expressing social values (Allardt 1976, 28).

If humanism is positively described as standing for the good of man, it can be negatively compared to the constant battle against the false legitimation of political and social powers. The battle always has two front lines. The first is the old system, which has just got too old to notice present problems. The other front line is the new system at the moment it stiffens and turns into a power machinery of majority benefits. Humanism is linked to the concept of 'dynamic order'. That is the perception that every system is insufficient and needs to be changed. Therefore the humanist is ready to dissociate herself from anything that limits or fetters people's chances to live a humane life. (von Wright 1981, 170-172)

Futures cities

In many societies the demographic situation is as it is in Japan: "Japanese society is rapidly becoming an ageing society. There are two important implications of the growth of the elderly dependent population (those over 64 years of age): 1) support for this population (i.e. the demands on the social welfare system); and 2) the allocation of physical amenities within the city (Tokyo was created for people who work)...In 1990, 10.5 per cent of Tokyo's population was elderly. Projections for the year 2015 are that the city's elderly will make up...24.2 per cent at that time." (Honjo 1998, 128)

If Tokyo was created for people who work what happens to those millions no longer working after ten years or more. They cannot all be put on an eternal cruise over the oceans and the seven seas. Floating cities are an option if they are made properly regarding the needs of the elderly in terms of security villages. But they still sound like neglecting the human need to belong to a place: home, community, city. What ever futures lie ahead of us, any option is going to need a huge service sector to run these things.

The values chosen will be exacerbate the conflicts over the materialised world. "There is little doubt that globalization has sharpened the basic conflicts between the old and the new, the West and the East, the haves and the have-nots. One outcome of rising inequities is for the rich to create their own basic services under schemes of privatization. Eventually, the rich and the poor will be building their own environment. This may sow the seeds of a possible future confrontation". (Lo & Yeung 1998, 9)

If the bi-polarisation of the world is going to happen, there is a chance that the rich will get anything with money or power. The main concerns regarding security in a bi-polarised world are going to be: the constant insecurity of society, the threat of wars, environmental threats, battles over commodities, shortages, etc. The only possibility for the poor is the creativity of the human being. The way to survive in a bi-polarised world as an elderly or handicapped person depends which group you belong to and how your group treats you. There will no longer be a social welfare.

It is the question of futures and thus tomorrow's world to go on towards either a univalent society or a pluralistic society. Genetically manipulated futures can be a Utopia of youth and health living forever: perfect genetically made human-like-beings living a life somebody else planned beforehand. Images of these societies are foreseen in Aldous Huxley's *Brave New World*, and in the film *Gattaca*. Experiencing death, ageing, sickness and black moments of despair makes every person what he is. Those moments of grief may give rise to humanism and pluralism in us.

Insecurity

Insecurity is the main problem of elderly and handicapped people: how can I survive if I can't get out of bed; how to get my everyday food when carrying heavy groceries is not possible and preparing meals is not easy either; what if I needed a doctor and I'm alone; could I manage to get to the park by myself - what if something happens?

Insecurity is both physical, mental, social, and economic. Experiences of fear are connected closely to wellbeing, for insecurity and fear lower the feeling of wellbeing. Insecurity has five levels: 1) the environmental level, 2) the international level, 3) the national, social, and political level, 4) the communal level (family, friends, dwelling, job and livelihood); and 5) the individual level (health, nutrition, leisure time, hobbies, feelings of being protected and continuity). (Heiskanen 1996, 57)

Insecurity comes into people's futures when fear is a reaction to real or imagined threat. People are taking insurance against feeling insecure for the future. People are saving money for the future, "for the rainy day". We have fire and ambulance services in society due to insecurity.

Security as a key value

In this paper security means physical, mental, social and economic security. Physical security refers to actions that aim to protect and safeguard the best possible condition and health of those in need. Physical security in practice means buildings without steps, with elevators, secured restrooms, parks with lights and suitable benches to rest on, etc. Mental security not only creates the atmosphere where elderly and handicapped people can rely on managing their lives but also aims to activate and maintain the mental health of residents. A socially secure environment enables its residents to live freely and relaxed at home and in its environment. It also enables residents to have a social life inside and outside of a security village. Providing an economic security village protects its residents from losing their money and lets them keep on living in the security village.

Abraham Maslow (Allardt 1976, 38; 52) named the three levels of satisfying human needs in the following order in 1943: Having, Loving, Being. Certain needs can be satisfied by having these, usually physical resources (water, nutrition, oxygen, warmth, clothes, etc.). The need for love, companionship, friendship, solidarity defines how individuals act with other people. This satisfaction is determined by giving and receiving. The third type of needs is defined by the satisfaction which individuals get in relation to their community, society. These concern needs for being, expressing oneself. Expressing oneself is the opposite to alienation from society. An alienated individual is not himself when it comes to relations with his society, the world and nature. An alienated human being is a thing, whose meaning is determined by powers outside of

him.

Maslow (Allardt 1976, 52) made the definition of human needs even more precise. The first needs to be satisfied are physiological, second comes security, third love, fourth status, and fifth being, self-realization. According to Maslow, when the needs of the lower level are fulfilled, the individual is ready to step on to another level and start fulfilling those needs. Security comes second on Maslow's list. It is crucial to fulfil the needs for security by having so that elderly and handicapped people can go on further to satisfy other needs as well.

Major obstacles concerning living

The study from which I draw the inspiration for this paper was done in Finland over twenty years ago. As I read it I suddenly realised that not much has been done for a better environment and living conditions for handicapped and elderly people. There must have been thousands of buildings built over these years and almost every one of them is made for "normal people only". I'm still waiting for a better futures.

Paula Määttä (1981, 107) made a survey of different handicapped groups. Määttä (1981, 117) divides troubles which handicapped people face in the environment as follows: a) inconvenience in mobility, b) breakdown in communication, c) obstacles due to physical tiredness caused by disability, d) difficulties caused by attitudes in the surroundings, and e) other difficulties. Handicapped people had three major problem areas concerning living: 1) the level of housing, 2) sufficiency and accessibility of suitable dwellings for handicapped people and, 3) structural flaws and obstacles in dwellings.

The level of housing is due to poor or wrong kind of standard of equipment especially in the kitchen, bathroom and toilet. Sufficiency and accessibility of suitable dwellings is usually closely linked to the economic status of elderly and handicapped people. Some groups should have more special arrangements in their living conditions no matter how good their economic situation may be. These groups are those with impaired mobility, those with many handicap, the deaf blind (Määttä 1981, 108).

The structural flaws and obstacles of the dwellings can be grouped into three types: those inhibiting mobility, those due to weakness in perception, other flaws and obstacles (Määttä 1981, 114). Flaws inhibiting mobility are usually met in the kitchen, bathroom and toilet. Narrow doors, steps, sharp edges and corners, thresholds, etc, also cause trouble. Weakness in perception causes trouble for example to the deaf and the hard of hearing who need to have sounds (doorbell, alarms, telephone) changed into lights or amplified. They also need facilities for watching television and listening to radio. Other flaws and obstacles in dwellings refer to the regulation of temperature, air conditioning and ventilation, and dryness of indoor air.

Esther I. Wilder conducted The Oklahoma Disability Study 2001-2002. The aim of her research was to survey the economic, medical, therapeutic, social, and vocational needs of individuals with disabilities in the state of Oklahoma. The respondents' had major concerns about the accessibility of public and private places. Respondents expressed dissatisfaction with inaccessible sidewalks, shopping centers, restaurants, housing and playgrounds. They reported difficulties in getting around outdoors because of the lack of curb cuts. The absence of ramps at public buildings and the fact that many ramps are not suitable for individuals in wheelchairs was mentioned by several. Many groceries and malls were reported to be not wheelchair-accessible. Very few playgrounds were accessible to children with disabilities, there was virtually "no playground equipment for handicapped children". Movie theatres and other places of entertainment tended to provide wheelchair-accessible seating only in the least desirable locations: "handicap seating at the movie theatre is often too close to the screen, causing neck strain". (Wilder 2002, 71-72)

Accessible homes and apartments are not readily available. "Finding houses/apartments that have wheelchair access is almost impossible." "Beside the lack of adequate housing available, cost is another major concern for people living with disabilities. Accessible housing needs to mean more than just no steps and wide doors. Kitchens with lowered cabinets, accessible cooking equipment, sinks that can [accommodate] wheelchairs, baths with raised stools, roll in showers, adequate grab bars. Throughout the housing, lower type door handles, elevated electrical outlets, push/pull or lower water turn on/off capability, etc. is needed. Adequate housing also needs to be made available that is both near to medical facilities along with assorted

shopping needs." Respondents reported that easy access to hospitals and retail stores was desirable. (Wilder 2002, 74)

Futures security village

This idea of a security village is just a product of my imagination. There are none of these in real life. This is only a suggestion about what a security village could be in the futures.

Security villages are managed by private organisations. A village has owner-occupied flats and rented flats. For flats you pay normally. There is a basic monthly fee which includes 24 hour service, grocery shopping for you from the list, cleaning the apartment, free transportation in the city and nearby areas, using the pools and gyms, appointments with a GP. If you use other services, you pay for them yourselves.

By optimally securing the residential area the residents can concentrate on enjoying and focusing on living their lives. Security villages provide safety inside and outside so that residents can focus on living and enjoying their lives. Provided with a secure home these people have energy to go outside, shopping for fun, to have a hobby, to meet friends. Those handicapped people who work can concentrate on that instead of worrying about tomorrow's grocery shopping. In security villages there are different ages and types of people, families, couples, singles or friends together. The aim is to protect the security of social and mental health.

Security villages may be located in the centre or in any part of the city. If a village is located near the city centre, those handicapped able to walk a few kilometres could be able to access the city by themselves. Transportation is very important. In the Oklahoma research (Wilder 2002, 74.) transportation was noted as the way to be independent. Shuttle taxis owned by the village go to outside places and services. Transportation means both security of physical and mental health. That way elderly and handicapped people would have the chance to do what 'normal' people do, that ability has been taken away already. That means the security of social and mental health.

Security villages are placed in bigger cities because of centralization of services, people, goods, universities, happenings, information, central hospitals, cultural and sports events, etc. Centralization will increase in the futures. Big cities are preferable, especially for young handicapped people when they are studying. Handicapped and elderly people want go to discos, night clubs, pubs and restaurants where 'normal' people go. In any case they do not want their own discos. Going out in the evening, meeting people, maybe finding a date, ensures mental health.

The village has a 24-hour health care and help service. The 24 hour service system means security of both mental and physical health. Health care means one doctor at night to every 200 persons. In daytime the village has a health centre with GPs, basic health care, and specialists appointment. There are also other services like physiotherapy, shiatsu, acupuncture, lymph therapy, chiropodist, massage, hot-water-pool, hydrotherapy, etc. In case an emergency room is needed village ambulance goes to a contract hospital. In life there is also need for special services, for example florists, decorators, electricians, television repairmen, etc. These professionals are ordered by the village after your call, and they come at short notice. These same professionals work for the whole village, so that means economic security, since the prices are lower that way. These arrangements ensure the security of physical, economic and mental health.

Parks, buildings, services, apartments, furniture and equipment are smart and easy to access. Services include chemist's, hairdressing, dentist, etc. Technology and telecommunications help people with everyday life and secure living. Buildings are joined together so you do not need to go out in slippery weather or on the way to a pool you need only a bath robe. Apartments are specially planned to adapt to special needs. Equipment is smart and versatile. Parks and recreational areas are suitable for all ages. Park areas do not need to be large but nice and visually appealing all year around. Maximum physical activity level is encouraged. The aim of these is the security of physical, social, and mental health.

Conclusion

The purpose of this paper is not to propose exclude elderly and handicapped people from society but to build suitable apartments and surrounding areas for them. Security villages should be close to the city centre so the access to the city and city

culture is easier. That is how elderly and handicapped people could be able to live like 'normal people', the way they used to be, the way they were when they were young, or the way they have the right to live their lives.

I have tried to explain why security is important to elderly and handicapped individuals. It is important to everyone. The value of security will increase in the futures. A growing number of gated communities around the world is proof of this.

In the western world families no longer spend their lives together. Therefore it is important to have safe havens for people who need extra help. If they have families or live in a relationship it is important for their independence that they do not have to rely on their partner on everything.

The handicapped and elderly people must be thought of as independent, active, participatory, contact-making, needy citizens. And eventually they would have equal rights as 'normal people'. When they have equal rights as 'normal people', they will be considered in development and building projects as natural parts of society. Anyone of us could have the same services, everybody could be considered in development and building projects, nobody would be left out of the library anymore. I hope that in the futures the 'dynamic order' of humanism will mean benefits for both the minority and the majority, and promote 'the good of man', a good society, and the wellbeing of a humane life.

Sources:

- Akaan-Penttilä, E. (2003). Paljon on tapahtunut. Lakiasiaa. *Kynnys*. [Threshold] No2/2003. p.5.
- Allardt, E. (1976). *Hyvinvoinnin ulottuvuuksia*. [Dimensions of Wellbeing]. WSOY: Porvoo.
- Beck, U. (1995). Poliitikan uudelleen keksiminen: kohti refleksiivisen modernisaation teoriaa. In Beck, U. & Giddens, A. & Lash, S. (Eds.) *Nykyajan jäljillä. Refleksiivinen modernisaatio*. [Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order.] Vastapaino: Tampere.
- El-Shakhs, S. & Shoshkes, E. (1998) Islamic cities in the world system. Lo, F. & Yeung, Y. (Eds.) *Globalization and world of large cities*. United Nations University Press: Tokyo. pp. 228-269.
- Heiskanen, M. (1996). Suomalaisten pelot. Hyvinvointi ja turvattomuuden kokeminen. In Ahlqvist, K. & Ahola, A. (Eds.) *Elämän Riskit ja Valinnat - Hyvinvointia lama-Suomessa?* [The Risks and Choices of Life] Edita. Tilastokeskus: Helsinki. pp. 55-82.
- Hofstede, G. (1980). *Culture's Consequences*. International differences in work-related values. Sage Publications: Beverly Hills.
- Honjo, M. (1998). The growth of Tokyo as a world city. Lo, F. & Yeung, Y. (Eds.) *Globalization and world of large cities*. United Nations University Press: Tokyo. pp. 109-131.
- Kauhanen, J. & Myllykangas, M. & Salonen, J.T. & Nissinen, A. (1998). *Kansanterveystiede*. [Study on Public Health]. 2nd Ed. WSOY: Porvoo.
- Lo, F. & Yeung, Y. (Eds.) (1998). *Globalization and world of large cities*. United Nations University Press: Tokyo.
- Määttä, P. (1981). *Vammaiset - suuri vähemmistö*. [Handicapped - large minority group]. Mitä on hyvä tietää vammaisuudesta. Gummerus: Jyväskylä.
- Puohiniemi, M. (1996). Suomalaisten arvot, pelot ja koettu elämän hallinta. In Ahlqvist, K. & Ahola, A. (Eds.) *Elämän Riskit ja Valinnat - Hyvinvointia lama-Suomessa?* [The Risks and Choices of Life] Edita. Tilastokeskus: Helsinki. pp. 30-54.
- Schwartz, S.H. (1992). Universals in the Content and Structure of Values: Theoretical Advances and Empirical Tests in 20 Countries. In Zanna, M. (Ed.). *Advances in Experimental Social Psychology*. Vol. 25. Orlando, FL: Academic, San Diego.
- Wilder, E. (2002). The Needs of Individuals With Disabilities in Oklahoma. Department of Sociology and Social Work. Lehman College, City University of New York. 108 pages. http://www.ohc.state.ok.us/_ohc/ods_report.pdf (day to explore: 9th September 2003)
- von Wright, G.H. (1981). *Humanismi Elämänasenteena*. [Humanism as Attitude Towards Life] Otava: Keuruu. orig. Humanismen som livshållning.

Building Social Division or Safer Communities?/ Glasgow 18.-19.9.2003

Session Theme: Demography and Gating, the Needs of the Elderly

Criminalidad y violencia en América Latina: logros esperanzadores en Bogotá

Antanas Mockus. Exalcalde de Bogotá 1995-7 y 2001-3 y **Hugo Acero Velásquez.** Subsecretario de seguridad y convivencia de Bogotá 1995-2003, Colombia

Crime and Violence in Latin America: encouraging achievements in Bogotá

Antanas Mockus. Former Major of Bogotá 1995-7 y 2001-3 and **Hugo Acero Velásquez.** Subsecretary of security and coexistence in Bogotá 1995-2003, Colombia

Governments and citizens are worried as never before regarding public safety. It displaced unemployment and poverty, which were the greatest worries in the 80s. In the cities, the sense of insecurity amongst citizens is on the increase. According to Latinbarometro, by 1995 the percentage of citizens in Latin America that believed that the rate of crime had increased was slightly lower than 80%; by the end of 2001, this percentage had increased to more than 95% of the population

But what worries people even more than the sense of insecurity is the drastic increase in violence and crime in the region that has taken place in the last two decades, in particular in the big urban concentrations. While at the end of the 80s and the beginning of the 90s the rate of homicides (homicides per year per 100,000 inhabitants) in Latin America was 16.7.¹⁰², at the end of the 90s, according to the WHO¹⁰³, it has risen to 27.5, which is three times higher than the world average (8.8 per 100,000 people) and twenty seven times higher than the EU average. According to the IDB, the figure is as high as 30 homicides per 100,000 inhabitants per year. In terms of homicides, violence in Latin American has doubled.

If we compare Latin American countries, we may rate as the most violent El Salvador and Colombia, and as the least violent Chile, Uruguay and Paraguay. According to Latinbarometro and considering all crimes as a whole, in the majority of the countries more than 30% of the citizens had been victims to some type of crime.

RATE OF HOMICIDES AND CRIME VICTIMS IN LATIN AMERICAN COUNTRIES

(Homicides per year per 100,000 inhabitants. Data corresponding to several years)

Countries	Rate	CRIME VICTIMS	
		Survey done in cities	only % of homes
El Salvador	97	Guatemala	54
Colombia	78	El Salvador	46
Honduras	41	Venezuela	46
Guatemala	35	Mexico	43
Jamaica	35	Ecuador	41
Venezuela	33	Argentina	38
Brazil	20	Peru	38
Mexico	18	Brazil	38

Gobiernos y ciudadanos se preocupan como nunca antes por la seguridad ciudadana. Esta desplazó en importancia al desempleo y a la pobreza, las preocupaciones más grandes de la década de los 80. En las ciudades la sensación de inseguridad entre los ciudadanos se ha incrementado. Según el Latinobarómetro, ya en 1995 algo menos del 80% de los ciudadanos de América Latina consideraban que la delincuencia había aumentado; a finales del año 2001 quienes así pensaban sobrepasaron el 95%.

Pero más que la sensación de inseguridad, preocupa el aumento dramático de la violencia y de la delincuencia en las dos últimas décadas en la región, en especial en las grandes concentraciones urbanas. Mientras que a finales de los 80 y comienzos de los 90 la tasa de homicidios (homicidios al año por cada 100.000 habitantes) de América Latina era de 16.7¹⁰⁷, a finales de los años 90, según la OMS¹⁰⁸, era de 27.5, una cifra tres veces superior al promedio mundial (8.8 por 100.000 personas) y veintisiete veces superior a la de la Unión Europea. Y según el BID, esta cifra ya llega a 30 homicidios por cada 100.000 habitantes por año. Medida por homicidios, la violencia en América Latina se duplicó.

Si se comparan países latinoamericanos, se destacan en los extremos, los casos de mayor violencia, El Salvador y Colombia, y los de menor violencia, Chile, Uruguay y Paraguay. En lo que hace al conjunto de los delitos, según una encuesta del Latinobarómetro, en la mayoría de los países más del 30% de los ciudadanos ha sido víctima de algún delito.

TASA DE HOMICIDIOS Y VICTIMIZACIÓN EN PAISES DE AMERICA LATINA

(Homicidios anuales por 100.000 habitantes. Datos de varios años)

TASA DE HOMICIDIOS		VICTIMIZACIÓN	
Países	Tasa	Encuesta sólo en ciudades	% de hogares
El Salvador	97	Guatemala	54
Colombia	78	El Salvador	46
Honduras	41	Venezuela	46
Guatemala	35	México	43
Jamaica	35	Ecuador	41

Ecuador	15	Costa Rica	38	Venezuela	33	Argentina	38
Domin Rep.	12	Honduras	38	Brasil	20	Perú	38
Panama	11	Nicaragua	37	México	18	Brasil	38
Nicaragua	10	Colombia	36	Ecuador	15	Costa Rica	38
Cuba	6	Bolivia	34	R. Domin.	12	Honduras	38
Costa Rica	6	Paraguay	33	Panamá	11	Nicaragua	37
Argentina	5	Chile	31	Nicaragua	10	Colombia	36
Peru	5	Panama	26	Cuba	6	Bolivia	34
Uruguay	4	Uruguay	25	Costa Rica	6	Paraguay	33
Paraguay	4			Argentina	5	Chile	31
Chile	3			Perú	5	Panamá	26
				Uruguay	4	Uruguay	25
				Paraguay	4		
				Chile	3		

Source: Inter American Development Bank 1999 - 2003.

Source: Rubio 2002. Latinobarometro taken from Gaviria and Pagés (1999)

This violence has a clear gender bias that varies greatly from country to country. In Venezuela, El Salvador and Colombia, and in turn in Bogotá, homicides of men are 13 times more likely than homicides of women. The proportion decreases to less than 4 in the case of Cuba or Uruguay.

According to the IDB, the total cost of violence in the region is between 5% and 25% of GDP and the cost taken on by the citizens to assure their safety through private security is between 8% and 25% of GDP¹⁰⁴. Also, Douglass North has estimated that in countries such as Colombia or Venezuela the divergence between official and unofficial rules is responsible for more than half of the GDP being spent in transaction costs (the costs of entering and satisfying agreements).

Violence and crime are mostly urban. The bigger cities in Latin America have a higher crime rate than the country's average, with the exception of Bogotá where the rate is 3 times lower than that of Colombia's. In Latin America we may highlight the cities of Recife in Brazil, Medellín in Colombia and Ciudad de Guatemala as having rates higher than 100 homicides per 100,000 inhabitants. On the lower end we have Miami, Santiago de Chile and Buenos Aires.

HOMICIDE RATE IN SOME CITIES IN AMERICA

Several years (annual rate per 100,000 inhabitants)

Cities	Most recent annual homicide rate
Recife	158
Medellín	104
Guatemala City	103
San Salvador	95
San Pedro Sula	90
Cali	91
Washington	62
Sao Paulo	55
Rio de Janeiro	53
Tegucigalpa	48
Brasilia	38
Salvador (Bahía)	36
Porto Alegre	24
Bogotá, D.C.	23
Lima	22
Curitiba	20
Mexico City	18

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo 1999 - 2003.

Fuente: Rubio 2002. Latinobarómetro tomado de Gaviria y Pagés (1999)

Esta violencia tiene un claro sesgo de género que varía mucho de país a país. En Venezuela, El Salvador y Colombia, y Bogotá se comporta igual, los homicidios cometidos contra hombres son 13 veces más probables que los cometidos contra mujeres. La relación baja a menos de 4 cuando se trata de Cuba o Uruguay.

Según el BID, el costo total de la violencia en la región está entre el 5% y el 25% del PIB y los costos que los ciudadanos han asumido para pagar su propia seguridad a través de la vigilancia privada, están entre el 8% y el 25% del PIB¹⁰⁹. Por otra parte, Douglass North ha estimado que en países como Colombia o Venezuela el divorcio entre reglas formales y reglas informales hace que más de la mitad del PIB se vaya cubriendo costos de transacción (los costos de celebrar y cumplir acuerdos).

La violencia y la delincuencia son predominantemente urbanas. Las grandes ciudades de América Latina superan las tasas de violencia del respectivo país, con la excepción de Bogotá donde la tasa es tres veces inferior a la de Colombia. Con tasas superiores a los 100 homicidios por cada 100.000 habitantes en América Latina se destacan las ciudades de Recife en Brasil, Medellín en Colombia y Ciudad de Guatemala. En el otro extremo están Miami, Santiago de Chile y Buenos Aires.

TASA DE HOMICIDIOS EN ALGUNAS CIUDADES DE AMERICA

Varios años (tasa anual por 100.000 habitantes)

Ciudades	Tasa anual de homicidios más reciente disponible
Recife	158
Medellín	104
Ciudad de Guatemala	103
San Salvador	95
San Pedro Sula	90
Cali	91
Washington	62
Sao Paulo	55
Río de Janeiro	53
Tegucigalpa	48

Quito	16	Salvador (Bahía)	36
Panama City	11	Porto Alegre	24
Miami	9	Bogotá, D.C.	23
Santiago de Chile	6	Lima	22
Buenos Aires	5	Curitiba	20
		Ciudad de México	18
		Quito	16
		Ciudad de Panamá	11
		Miami	9
		Santiago de Chile	6
		Buenos Aires	5

Source: InterAmerican Development Bank, years 1999 - 2003

There are no Government policies that target the increasing violence and crime situation taking place in most Latin American countries. Ten years after the end of the "cold war" the countries in the region are still arguing, without reaching any agreements, over which is the appropriate model to achieve territorial or continental safety. They are still arguing over State and Economic Security or Citizen Security, without realizing that, in an international front, both of them have evolved in benefit of the general interest.

The concern reflected in their political speech or their political campaign, or their reaction towards a regrettable event of wide social repercussion is not translated into a systematic management of these problems. Presidents, Majors and Governors seem unable to draw up plans, programs, projects or resources or to create administrative infrastructures to institutionalise security management.

On the other hand, there is no reliable data on violence and crime, and decisions are therefore taken without an objective analysis of the problem and without the necessary follow up procedures. The institutions in charge of security and justice work on their own, without any central coordination. Thus, their work is becoming less efficient by the minute, and less effective in controlling the many sources of crime.

This in turn makes the citizens have less and less faith in the effectiveness of these institutions. It's worth mentioning that a survey from Latinobarómetro showed that between 60% and 80% of the citizens in Brazil, Ecuador, Peru, Venezuela, Argentina, Bolivia, Panama, Guatemala and Mexico have no faith in their police force, while the police department in Chile and Colombia manage to achieve a level of confidence of 50%¹⁰⁵. With regards to trusting the judicial power, the confidence level went from 35% in 1996 to 25% in 2001¹⁰⁶. The citizens have been regarded more as a part of the problem (indifference and lack of solidarity) than as a way to solve it. This makes the security models restrictive instead of participating.

On the other hand, when security problems are identified they are seen as specific problems restricted to local areas, failing to realize that criminal activities have no frontiers and that they are becoming increasingly global and transnational. Such is the case for car robberies, drug trafficking and the illegal trade of weapons, crimes that are run by big international mafias. Moreover, in the cities where they take place, these important illegal businesses promote and encourage violent relationships amongst criminals and aggressive ones with the rest of the citizens. As proof, one only has to notice that in the cities where there is an extended drug trafficking activity, impunity is on the rise, security is deteriorating and violence is on the increase. As examples, we could name Rio de Janeiro, Ciudad de Guatemala, Medellín or Cali.

Where should we go from here? To answer this question, we should draw upon the experience lived in Bogotá - Colombia, which is quoted in the international arena as an example to follow in relation to its achievements in the reduction of violence and crime over the last ten years.

Bogotá's achievements

Bogotá went from a rate of 80 homicides per 100,000 inhabitants in 1993 to 23 in 2003, a decrease of 63% over the last ten years. The decrease in other crimes was 35% since

Frente a la creciente situación de violencia y delincuencia en la mayoría de los países de América Latina, no existen políticas de Estado para enfrentar estos problemas. Los países de la región todavía discuten, sin ponerse de acuerdo, cuál va a ser el modelo o modelos de seguridad territorial o continental, diez años después de haber finalizado "la guerra fría". Todavía debaten entre seguridad del Estado y del modelo económico y seguridad de los ciudadanos, sin alcanzar a reconocer que una y otra, en el ámbito internacional, han evolucionado en la línea del interés general.

La preocupación en el discurso, en la campaña política o cuando sucede un hecho lamentable de amplia repercusión social, no se traslada a una gestión sistemática de estos temas en cabeza de los Presidentes, de los Alcaldes y Gobernadores, no se convierte en planes, programas, proyectos y recursos, ni tampoco en infraestructuras administrativas que institucionalicen el manejo de la seguridad.

Por otro lado, no se cuenta con información de violencia y delincuencia confiable, lo que hace que las decisiones se tomen sin fundamento en análisis objetivos del problema y sin el necesario seguimiento permanente. Las instituciones responsables de la seguridad y de la justicia trabajan cada una por su lado sin que exista coordinación interinstitucional, haciendo que su trabajo sea cada vez menos eficiente y efectivo para controlar las diversas manifestaciones del delito.

Esto hace que los ciudadanos crean cada vez menos en los resultados de estas instituciones. Cabe mencionar que una encuesta del Latinobarómetro mostró que entre 60% y 80% de los ciudadanos de Brasil, Ecuador, Perú, Venezuela, Argentina, Bolivia, Panamá, Guatemala y México no les tienen confianza a sus policías, mientras que las policías de Chile y Colombia superan el 50% de confianza¹¹⁰. En lo que hace a la confianza en el poder judicial, ésta pasó de 35% en 1996 a 25% en el 2001¹¹¹. A la ciudadanía se la ha visto más como parte del problema (indiferencia e insolidaridad) que como parte de la solución. Esto hace que los modelos de seguridad sean más restrictivos que participativos.

Por otro lado, los problemas de seguridad, cuando se asumen, se ven como problemas particulares y restringidos a los ámbitos locales, ignorando que la actividad de la delincuencia no tiene fronteras y que cada vez más se adapta a los procesos de globalización y tras-nacionalización, como es el caso del robo de automotores, el narcotráfico y el comercio ilegal de armas, actividades manejadas por grandes mafias internacionales. Además estos grandes negocios ilícitos incuban y fomentan, en las ciudades donde desarrollan sus actividades, relaciones

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, años 1999 - 2003

1998. There was also a reduction in the number of deaths due to traffic accidents, from a rate of 25 to a rate of 9.8 per 100,000 inhabitants (from 1995 to 2003). These results were mainly due to the institutionalisation of the management of security and citizen coexistence, and to the progressive determination of a public policy covering this area. The following are the most relevant characteristics of the process undergone in Bogotá:

Institutional management headed by the City's higher administrative authority (politician in charge of the policy). Although the responsibility with regard to security areas is shared among several security, justice and administrative authorities, in Bogotá, the Great Mayor (Alcalde Mayor) became the leader and coordinator of the City's public policy of citizen coexistence and public safety. This allowed giving maximum priority to the protection of human life and drove innovations and coordination amongst the various institutions.

Reliable information. Since there was a need for data regarding violence and crimes in the City in order to analyse it and assess the best action plan, the SUIVD (Unified System of Information on Violence and Crime) was designed and implemented, and it fed from the Metropolitan Police and the National Institute of Legal Medicine.

Security and Coexistence Plan. Starting in 1995, the Plan on Security and Coexistence was designed and implemented, with projects and programmes oriented towards improving police work and judicial behaviour, and towards preventing violence and crime incidents that were having a direct impact of the citizens security and coexistence. Without neglecting constraining or justice actions, this Plan hopes to strengthen the citizens culture and to encourage the resolution of any conflict that may arise in a peaceful and agreeable manner.

Creation of an administrative infrastructure and allocation of human, technical and financial resources. In 1997 the Subsecretariat of Coexistence and Public Safety was created as part of the Secretary of State with the role of managing citizen's security and coexistence from a restraining and prevention standpoint. From its creation, this department has specialized administrative personnel who manage projects, programmes and resources that go from the strengthening of the security and justice bodies, both dependant and independent from the Mayor's office, to the support needed for the resolution of family and community conflicts.

Reporting, assessment and follow up. Based on the analysis of the information collected by SUIVD and on studies and periodical meetings between all the institutions there is an assessment and follow up procedure in place. The results are assessed on a monthly basis by the District Council of Security (Consejo Distrital de Seguridad), which is presided by the Great Mayor and 20 local Councillors in security.

External assessment. The Programme "Bogotá Como Vamos" ("Bogotá, How are we doing") sponsored by the Chamber of Commerce in Bogotá, the main newspaper in the country and a well known NGO, does follow up and control of the results achieved by the Security Plan and also conducts surveys on victimization and sense of security.

Citizen participation and qualification in security and coexistence policies. With the belief that the citizens are part of the means to solving the security and coexistence problems, the Government and the Metropolitan Police decide, in 1995, to promote sightings, and they organize the communities in the neighbourhoods, qualifying the community leaders.

Some innovations

These results were achieved through close cooperation with other institutions, introducing the meaning of *corresponsability* to the institutions and citizens. It was started with the transport sector: 350,000 citizenship cards were distributed among

violentas entre los delincuentes y agresivas con el resto de los ciudadanos. Basta ver como en ciudades donde el narcotráfico tiene presencia en cualquiera de sus modalidades, crece la impunidad, se deteriora la seguridad y se incrementa la violencia, como pasó con Río de Janeiro, Ciudad de Guatemala, Medellín y Cali.

¿Hacia dónde se debe ir? Para responder esta pregunta, se podría recoger la experiencia de Bogotá – Colombia, que se destaca en el ámbito internacional por los grandes logros alcanzados en materia de reducción de violencia y delincuencia en los últimos diez años.

Los logros de Bogotá

Bogotá pasó de una tasa de 80 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1993 a 23 en el año 2003, una reducción en un 63% en los últimos diez años. En los demás delitos la reducción fue del 35% a partir de 1998. Se redujeron también las muertes en accidentes de tránsito de una tasa de 25 a una de 9.8 por cien mil habitantes (de 1995 a 2003). Estos resultados se debieron, en gran parte, a la institucionalización del manejo de la seguridad y la convivencia ciudadana y a la definición progresiva de una política pública en esta materia. Las características más relevantes del proceso vivido en Bogotá son:

Manejo institucional del tema en cabeza de la autoridad administrativa más alta del municipio (responsable político del tema). Aunque la responsabilidad en los temas de seguridad la tienen varias autoridades de seguridad, justicia y administrativas, en Bogotá, el Alcalde Mayor asumió el liderazgo y coordinación de la política pública de convivencia y seguridad ciudadana en la ciudad. Esto permitió darle prioridad radical a la protección de la vida e impulsar innovaciones y coordinación interinstitucional.

Información confiable. Como se requería información de los hechos de violencia y delincuencia en la Ciudad para el análisis, toma de decisiones y evaluación de las acciones, se diseñó y puso en marcha el Sistema Unificado de Información de Violencia y delincuencia SUIVD, con información de la Policía Metropolitana y del Instituto Nacional de Medicina Legal.

Plan de seguridad y convivencia. A partir de 1995 se diseñó y puso en ejecución un plan de seguridad y convivencia con proyectos y programas orientados a mejorar la acción de las autoridades de policía y justicia y a prevenir los hechos de violencia y delincuencia que afectaban la seguridad y la convivencia de los ciudadanos. Un Plan que, sin descuidar las acciones coercitivas y de acción de la justicia, se orienta a fortalecer la cultura ciudadana y a resolver de manera pacífica y concertada los conflictos.

Creación de infraestructura administrativa y asignación de recursos humanos, técnicos y financieros. Para el manejo y gestión de la seguridad ciudadana y la convivencia, desde los ámbitos coercitivos y preventivos, en el año 1997 se creó la Subsecretaría de Convivencia y Seguridad Ciudadana, adscrita a la Secretaría de Gobierno. Esta dependencia cuenta, desde su creación, con personal administrativo especializado que maneja proyectos, programas y recursos que cubren desde el fortalecimiento de los organismos de seguridad y justicia, dependientes o no de la Alcaldía, hasta el apoyo a la resolución de conflictos familiares y comunitarios.

drivers. The cards had a red face with thumbs down on the one side, and a white face with thumbs up on the other. They managed to make many of the drivers react with disapproval when they witnessed someone breaking traffic rules and with approval when they saw adequate behaviour or when they saw that the individuals concerned quickly corrected their conduct before being reprimanded. On the subject of disarmament, the collective response translated into 2,300 arms being voluntarily turned over. This was motivated by the Church and the Mayor's office in response to the negativity at some point of the Defence Ministry to the suspension of safe-conducts on the week-ends. The control of another risk factor, namely alcohol, was managed by the adoption of a restricted time window for its sale and public consumption which was implemented in the entire city as a crucial experiment

Also, to achieve obedience to the rules without having to resort to the threat of legal sanctions, a *pedagogical perspective* was undertaken: mimes in 1995-7 and civic guides from the following year made people respect the laws through pure communication. As Francisco Gutiérrez, an independent evaluator, pointed out at the end of 2003, they were able to capture the imagination of the citizens and the media in order to generate "a strategic innovative alliance between the Mayor's Office and the media".

The citizen culture policies are led towards "changing certain specific behaviours while trying to promote the idea of respecting the law and the norms". Although some of these policies are questionable on their foundation, they tend to give very effective results: "the legality is reinforced, the violation of the laws is considered increasingly more unacceptable and the agreements are considered more and more as legally binding".

According to Gutierrez, the Administration was able to increase the capacity of the citizens to act as a community. It did so by extending the time assessment horizon and by increasing the awareness of the consequences, like, for example, by broadcasting that gunpowder was guilty of burning over 200 people every Christmas (in the last years the number has been between 40 and 70). It did so by managing to make its citizens overcome the mutually pessimistic expectations which lead to a preventive disappointment (I break the law because I think you will break the law). It did so by managing to overcome the mistrust associated within any type of regulation. And it achieved it when, as it is necessary for life in the City, it managed a specific respect towards shared conventions, such as a pedestrian crossing or a traffic light.

Through the citizen's culture survey taken on 2001 and 2003 it was proven that the number of citizens pro-norm and anti-"justice taken into their own hand" had increased. For example, the ratio of citizens that justify the disobedience of the law when it is the only way to achieve the objectives decreased from 24% (2001) to 17% (2003). The ratio of citizens that agree with the carrying of arms for self-defence decreased from 25% to 10%. "Over 80% of the population reject the use of violence, even as a response to it."

Rendición de cuentas, evaluación y seguimiento. Con base en los análisis de la información del SUIVD y de investigaciones y reuniones periódicas interinstitucionales se hace seguimiento y evaluación. Los resultados son evaluados mensualmente por el Consejo Distrital de Seguridad, presidido por el Alcalde Mayor y por 20 Consejos locales de seguridad.

Evaluación externa. El Programa "Bogotá Como Vamos", de la Cámara de Comercio de Bogotá, el principal periódico del país y una reconocida ONG, hace seguimiento y control a los resultados del Plan de Seguridad y realiza encuestas de victimización y percepción de seguridad.

Participación y capacitación ciudadana en temas de seguridad y convivencia. Con la concepción de que los ciudadanos son parte de la solución de los problemas que afectan la seguridad y convivencia, la Administración y la Policía Metropolitana desarrollan, desde 1995, veedurías y organizan a las comunidades en los barrios, capacitando a los líderes comunitarios.

Algunas innovaciones

Se alcanzaron todos estos resultados en estrecha cooperación con otras instituciones, introduciendo el sentido de *corresponsabilidad* en las instituciones y en la ciudadanía. Se comenzó por el tránsito: fueron distribuidas entre los conductores 350.000 tarjetas ciudadanas con una cara roja con pulgar hacia abajo y con una cara blanca con el pulgar hacia arriba, logrando llevar a muchos a reaccionar con censura a las trasgresiones a las normas de tránsito y con aprobación al comportamiento adecuado o a quien corregía rápidamente su conducta ante la censura. En materia de desarme, la entrega voluntaria de 2.300 armas fue la respuesta colectiva, impulsada por la Iglesia y por la Alcaldía en respuesta a la negativa en algún momento del Ministerio de Defensa a la suspensión de salvo-conductos los fines de semana. En materia de control de otro factor de riesgo, el alcohol, se asumió una restricción de horarios para su expendio y consumo público que fue seguida por toda la ciudad como un experimento crucial.

También, para lograr una obediencia a la norma no centrada en el miedo a la sanción legal se sembró una perspectiva de *autoridad pedagógica*: mimos en 1995-7 y guías cívicos a partir del año siguiente hacen cumplir las reglas mediante pura comunicación. Como lo anotaba a fines del 2003 un evaluador independiente, Francisco Gutiérrez, se logró capturar la imaginación de la ciudadanía y la de los medios y generar así "una innovadora alianza estratégica entre la alcaldía y los medios de comunicación".

Las políticas de cultura ciudadana se dirigen a "*cambiar un conjunto específico de comportamientos, teniendo como núcleo la idea de respeto a la ley y la norma*" y ellas, aunque cuestionables en sus fundamentos, resultan muy eficaces: "el legalismo se afianza, la violación de la ley es cada vez peor vista y los acuerdos se consideran más y más de obligatorio cumplimiento".

Según Gutiérrez, la administración logró acrecentar la capacidad de la ciudadanía para actuar colectivamente. Lo hizo al ampliar el horizonte temporal de evaluación y al aumentar la sensibilidad a consecuencias, como en el caso de la pólvora que provocaba en cada Navidad más de 200 quemados (en los últimos años la cifra ha estado entre 40 y 70). Lo hizo al llevar a la ciudadanía a superar las expectativas pesimistas mutuas que

llevaban a la defraudación preventiva (yo trasgredo porque creo que tú trasgredirás). Lo hizo al superar la desconfianza en cualquier forma de regulación. Y al lograr, como lo necesita la vida en la ciudad, el respeto puntual a convenciones compartidas, como el paso peatonal, "la cebra" o el semáforo.

Mediante la encuesta de cultura ciudadana aplicada en 2001 y 2003 se estableció que había crecido mucho la cantidad de ciudadanos pro-normas y anti-justicia por mano propia. Por ejemplo, la proporción de ciudadanos que justifican desobedecer la ley y cuando es la única manera de lograr los objetivos bajó de 24% (2001) a 17% (2003). La de los ciudadanos que están de acuerdo con el porte de armas para protegerse bajó de 25% a 10%. "Más del 80% de la población rechaza abiertamente el uso de la violencia incluso para responder a ella".

Seguridad urbana, seguridad humana

Daniel Luz. Escuela de Cultura de Paz, Universidad Autónoma de Barcelona, España

Safety on the streets, human safety

Daniel Luz. Escuela de Cultura de Paz, University Autónoma de Barcelona, Spain

Armed conflicts, *wars*, understanding them as the maximum expression of violent human conflict, are a tremendously dynamic and changing process. Currently, as stated by Mary Kaldor¹², the so-called new wars are an extremely confusing arena where it is increasingly difficult to differentiate between the concept of "war" (generally used to describe violence between countries or politically organized groups for political reasons), organized crime (the use of violence by privately organized groups with private aims, generally economical), and large-scale violations of human rights (the use of violence by countries or organized political groups against people).

These new wars emerge in situations where the State's autonomy has been undermined and, in some extreme cases, they have even disintegrated. The monopoly of organized violence by the State has been lost, due to a privatization process in the use of violence. We are currently witnessing a great atomization of private actors using violence: as paramilitary units, warlords, crime organizations, mercenary groups, regular militia units or even secessions from regular armies. On the other hand, these wars take place in contexts where incomes decrease due to an economic decline, as well as to the spreading out of crime, corruption and inefficiency.

The individuals making up these armed groups are for the most part very young men (which in itself represents a serious gender problem), who find in their frustration and resentment the base for their violence. Instead of trying to create a favourable environment for their own people, as it was intended in the long gone revolutionary wars, the new actors aim at creating an unfavourable environment for all those escaping their control. Even the domain over one's own side is based upon a system of distributions of punishments and rewards, with the aim of maintaining fear and insecurity in order to perpetuate reciprocal hatred. This is the reason why the committing of spectacular and reckless atrocities, very often superfluous, becomes important, since they are used as demonstrations of power and they strengthen divisions¹³.

The incapacity of the State to safeguard sovereignty, control over territory and to inspire popular adhesion reduces the State's cohesion, leading to a spiral of lost legitimacy and a creation of disorder and fragmentation. This situation generates survival tendencies among private actors, giving way to developing predatory interests. Satisfying those interests is more easily achieved owing to the easy access to instruments of violence, such as the distribution of light weapons (pistols, guns, assault rifles, etc.). Presently, within these disintegrated environments, both those private groups and civil society in general can emerge as guarantors of their own safety in those cases where States are unable to satisfy this basic need.

The study of these different forms of violence is being undertaken from different points of view: from diplomacy and political studies to psychology, medicine and biology, without forgetting sociology, anthropology and even zoology.. Curiously enough, however, little has been said, or little has been added from other viewpoints which, in my opinion, are fundamental, such as architecture and, particularly, town planning. A fact that cannot be disregarded in the analysis of these types of contemporary violence is that

Los conflictos armados, las *guerras*, entendiendo éstas como la máxima expresión de la conflictividad humana violenta, son un proceso extremadamente dinámico y cambiante. En la actualidad, y tal y como dice Mary Kaldor¹⁵, las denominadas nuevas guerras son una arena extremadamente confusa donde es cada vez más difícil distinguir entre el concepto de "guerra" (generalmente utilizado para describir violencia entre estados o grupos organizados políticamente por razones políticas), crimen organizado (violencia protagonizada por grupos privados organizados con fines privados, generalmente de tipo económico), y violaciones de los derechos humanos a gran escala (consistente en violencia protagonizada por estados o grupos políticos organizados contra personas).

Estas nuevas guerras emergen en contextos de erosión de la autonomía de los estados y, en algunos casos extremos, incluso de desintegración de éstos. El monopolio de la violencia organizada por parte del Estado se ha perdido, dado a un proceso de privatización del uso de la violencia. Actualmente se da una gran atomización de actores privados que emplean la violencia: como unidades paramilitares, señores de la guerra, bandas criminales, grupos de mercenarios, unidades de milicias regulares, o incluso secesiones de ejércitos regulares. Por otro lado, estas guerras se dan en contextos donde los ingresos se reducen debido al declive de la economía, así como a la expansión de la criminalidad, la corrupción y la ineficiencia.

Los individuos que nutren estos grupos armados son mayoritariamente hombres muy jóvenes (lo que ya de por sí nos presenta un grave problema de género), que encuentran en la frustración y el resentimiento las bases para su violencia. En lugar de pretender crear un entorno favorable para los suyos, tal y como se pretendía con las guerras revolucionarias de antaño, los nuevos actores pretenden construir un entorno desfavorable para todos aquellos que no puedan controlar. Incluso el dominio del propio bando se basa en un sistema de distribución de castigos y de recompensas, con el fin de mantener el miedo y la inseguridad para perpetuar los odios recíprocos. Es por ello por lo que toma importancia la comisión de atrocidades desmesuradas y espectaculares, muchas de ellas gratuitas, que sirven como demostraciones de fuerza y refuerzan las divisiones¹⁶.

La incapacidad de conservar la soberanía, el control del territorio y de inspirar la adhesión popular reduce la cohesión del Estado, generando una espiral de pérdida de legitimidad y de creación de desorden y de fragmentación. Esto genera tendencias de auto-supervivencia entre los actores privados dando paso a la creación de intereses depredadores. La satisfacción de estos intereses es más asequible por el fácil acceso a los instrumentos de violencia, como es la gran disponibilidad de armas ligeras (pistolas, revólveres, fusiles de asalto, etc). Actualmente, en estos contextos desfragmentados,

they are essentially urban. Space, as a socialization element, has a ruling effect over people's development and behaviour, and we will present a simple example to reinforce this theory.

One of the cases which is attracting more significantly the attention of violence researchers, due to its extreme situation, is armed violence in the *favelas* of Brasil, and particularly in Rio de Janeiro. This environment has become recently popular partly thanks to films such as "Ciudad de Dios" (City of God), directed by Fernando Meirelles and Kátia Lund (2002). Many people ignore the fact that the plot of this film is so real, and that the original script actually comes from a doctoral dissertation in anthropology by Dr. Paolo Lins.

Ciudad de Dios was built in the western outskirts of Rio de Janeiro in the mid-60s with 6,658 living units. Forty years later, the population greatly exceeds 120,000 inhabitants. The original population came originally from 63 *favelas* of different areas of Rio de Janeiro. Many of these *favelas* were demolished or even burnt down in circumstances that have never been elucidated, but the lots have been presently used to build luxury hotels and apartments in touristic areas of the city.

The *favelas* emerged in Rio in the mid 30s, as a shelter for immigrants arriving with the wish of living close to the productivity centres. Living conditions in these suburbia are usually quite anti-hygienic, without sewage or litter collection, and without basic public services. In the 70s, during the building rise in Rio, thousands of Brazilians abandoned rural areas to look for a permanent job in the city. In the late 80s, more than 1,500 people arrived daily in Rio with the same aim. Currently, there are about 650 *favelas* spread across the city; about two million people (30% of the population) live in these conditions.

As will be easily understood, the absorption of these people has been chaotic, forcing the population to live on the top of the mountains (*morros*) at first, an inappropriate building site, and then, when these areas were saturated, in the outskirts of the city, where Ciudad de Dios was planned: a marshy and remote area, uninteresting for building companies, which was understood to be the ideal solution to locate that influx of population (therein its name).

Lack of attention and neglect on the side of government authorities (it has to be remembered that the "legalization" and the acknowledgement of the existence of *favelas* in Brazil took place in 2003) has barred access to basic services, apart from the difficulty of reaching employment areas given the distance, all of which have contributed to creating an excellent breeding ground for marginal populations and increase of violence.

The vacuum resulting from political and economic forsakenness has facilitated the assumption of power by criminal gangs, emerging as true managers of their communities. The gangs dictate laws, execute, offer protection, well-paid jobs and social services in exchange for passing unnoticed among the *favela* population. The chaotic building of these spaces is used, as in old Muslim medinas, both as a fortress and hiding place for their activities. In any case, the gangs have thus gained the *authority* in the *favelas* rejected by the State.

The changes in drug-dealing in Rio de Janeiro in the early 80s, when cocaine arrived, has consolidated and militarised the structure of youth gangs. A process of fragmentation and intensification of armed disputes between factions has followed, which has increased the negative impact on the communities. By means of these changes, the drug-dealers within the communities have acquired an increasingly highly armed presence, increasingly violent, increasingly young and less respectable towards other members of the community. Overcrowding and lack of "private" space have also contributed to creating a "street" culture.

tanto estos grupos privados como el conjunto de la sociedad civil pueden acceder a la posibilidad de erigirse como garantes de su propia seguridad en el caso de que los Estados no satisfagan esta necesidad básica.

El estudio de estas nuevas formas de violencia está siendo afrontado desde disciplinas de diversa índole: desde la diplomacia y los estudios politológicos, hasta la sicología, la medicina y la biología, pasando por la sociología, la antropología e incluso la zoología... pero curiosamente poco se ha dicho, o poco se ha involucrado a otras disciplinas que a mi parecer son fundamentales, como son la arquitectura y muy especialmente el urbanismo. Un aspecto que no puede quedar al margen en el análisis de estos tipos de violencia contemporáneas es que son fenómenos esencialmente urbanos. El espacio, como elemento de socialización, influye de manera determinante en el desarrollo y en el comportamiento de las personas, y valgan un simple ejemplo para reafirmar esta teoría.

Uno de los casos que está llamando más la atención de los estudiosos de la violencia dada su situación extrema, es la violencia armada en las favelas de Brasil, y muy especialmente en Río de Janeiro. Este contexto ha estado popularizado últimamente gracias, entre otros motivos, a películas como "Ciudad de Dios" bajo la dirección de Fernando Meirelles y Kátia Lund (2002). Muchas son las personas que ignoran que el argumento de dicha película es tan real, que el guión original proviene de una tesis doctoral en antropología del Dr. Paolo Lins.

Ciudad de Dios se construyó en la zona oeste a las afueras de Rio de Janeiro a mediados de los años 60 con 6.658 unidades habitacionales. Cuarenta años más tarde, la población sobrepasa ampliamente los 120.000 habitantes. La población original procedía de 63 favelas de diversas zonas de Río de Janeiro, muchas de esas favelas fueron derrumbadas o incluso quemadas en circunstancias que jamás han sido aclaradas, pero actualmente sus solares han sido empleados para la construcción de hoteles y apartamentos de lujo en las zonas turísticas de la ciudad.

Las favelas surgieron en Río a mediados de los años 30, como albergue de los inmigrantes que llegaban con el deseo de vivir cerca de centros productivos. Las condiciones de vida en estos suburbios normalmente son bastante antihigiénicas, sin alcantarillado ni recolección de basuras, y sin servicios públicos esenciales. En los 70, durante el auge de la construcción en Río, millares de brasileños abandonaron el campo para buscar trabajo permanente en la ciudad. A finales de los 80 más de 1.500 personas llegaban diariamente a Río con el mismo objetivo. En la actualidad hay unas 650 favelas esparcidas por toda la ciudad; unos dos millones de personas (30% de la población) vive en estas condiciones.

Como fácilmente se puede comprender, la absorción de esta cantidad de personas ha sido caótica, forzando a la población a tener que habitar en un primer momento en el alto de las montañas (*morros*), terreno inapropiado para la construcción; y posteriormente cuando esto quedó saturado, a las afueras de la ciudad, como donde se mandó ubicar Ciudad de Dios: una zona pantanosa y alejada sin interés para las constructoras que se interpretaba como la solución idónea para ubicar a toda ese flujo de población (de ahí su nombre).

La falta de atención y el abandono por parte de las autoridades gubernamentales (cabe recordar que la "legalización" y el reconocimiento de la existencia de favelas en Brasil data de

hands of mainly three factions (Comando Vermelho, Terceiro Comando and Amigos dos Amigos). Each faction has to be regarded as a net of independent members affiliated through the *donos* (managers) who support each other for any defensive or offensive purposes. The *donos* control drug dealing through organized employees within a very hierarchical and militarised structure. Within these structures there is a category of soldiers: personnel exclusively in charge of security, with a monthly salary of between R\$1,500 and 2,500 (the equivalent of between 600 and 1,000 Euros per month). Their duty is to defend the *bocas de fumo* (drug selling points) and the community environment against possible invasions of other factions or the police. They are also used to invade other territories or to protect drug or weapon shipments leaving the *favela*. Some of these organizations can comprise more than 500 members. Through some personal interviews it has been known that, in some cases, high commanders have even been trained by elite corps of the Brazilian army with the help of some corrupt officials, or they have even been sent to Angola to be trained within UNITA. According to a report of the Centre of Intelligence and Security for 2000, criminal factions in Rio possess jointly an arsenal of 60,000 light weapons, including rifles, machine guns, pistols and guns, small cannons and bazookas.

It is estimated that the factions in Rio employ more than 10,000 armed people, of whom around 50-60% are underage. In the past, the youngest were only employed in drug dealing and received "presents" instead of a fixed monetary wages for their services. The increase of the very young working for drug dealing started in the early 80s when those factions started to settle in the *favelas* and it was further intensified from 1993 onwards, when disputes between them turned much more crude. From that moment onwards, the youngest started to take the place of the "older" dealers, who were either dead or in prison¹⁴.

Until recently, the response from the State was merely repressive. The only measures undertaken were carried out by a corrupt police force, accused of brutality by many human rights organizations, and whose motto seemed to be "shoot first and then ask". This policy, far from confronting the real root of the problem, has only been effective in separating the State from the civil population. The population mistrusts and fears official bodies. The clauses of the civil contract have not been observed.

The population's concept of authority has been identified with the use of force. The militarisation of society has altered the mechanism to resolve conflicts. The conflict shows a State without mechanisms of communication with the population, without dialogue or seeking of consensus. Force abuse practices, disrespect of legal norms and civil authority are reflected in the lack of basic values. Therefore, the reconstruction of the State itself should come first, along with respect for the rules, a clear definition of the roles and strengthening of institutions, as well as recuperating the respect of authority and civil powers.

Recently, then, by the hand of the new Lula administration in Brazil, it seems that things could start to change. The acknowledgement and legalization of the *favelas*, apart from showing an awareness of social reality, corrects future errors; not only that, it also allows people to have such elementary things as a postal address or a piece of real estate to ask for a loan, enabling them thus to become part of the economic engine, which could be a good alternative to prevent violent clashes.

Obviously, these are only the first steps of a long track, since many things have to be restored and transformed. In any case, as fellow travellers, analysts of violence and human safety need contributions from all those subjects which could help us build a new and more peaceful living environment.

la dificultad de acceder a los centros de trabajo dada la distancia. Todo ello ha sido un caldo de cultivo excelente para la marginalización y el fomento de la violencia.

Este abandono político y económico ha generado un vacío que ha facilitado la asunción del poder por parte de las bandas de delincuencia, erigiéndose en los verdaderos gestores de sus comunidades. Las bandas dictan leyes, ejecutan, ofrecen protección, empleo bien remunerado y servicios sociales a cambio de poderse camuflar entre la población *favelada*. La construcción caótica de estos espacios sirve, al estilo de las antiguas medinas musulmanas, de fortaleza y de escondite para sus actividades. En todo caso, las bandas han ganado de esta forma la *autoridad* en las favelas a la que el Estado había renunciado.

Los cambios en el comercio de drogas en Río de Janeiro producido a inicios de los años 80, con la llegada de la cocaína, ha consolidado y militarizado las estructuras de estas bandas juveniles. Seguido a esto ha habido un proceso de fragmentación y de intensificación de las disputas armadas entre estas facciones, lo que ha aumentado el impacto negativo sobre las comunidades. Con estos cambios, los traficantes del interior de las comunidades han pasado a tener una presencia cada vez más fuertemente armada, cada vez más violenta, más joven y menos respetable con los otros miembros de la comunidad. El hacinamiento y la falta de espacio "privado", también ha contribuido a la generación de una cultura "de la calle".

En la actualidad el narcotráfico de Río de Janeiro está dominado principalmente por tres facciones (Comando Vermelho, Terceiro Comando y Amigos dos Amigos). Cada facción debe ser vista como una red de actores independientes afiliados a través de los *donos* (gerentes) que se dan apoyo mutuo para fines defensivos o ofensivos. Los *donos* controlan el narcotráfico a través de empleados organizados en una estructura muy jerarquizada y militarizada. Dentro de esos empleados está la categoría de soldados: personal exclusivamente encargado de asuntos de seguridad, con un salario mensual de entre R\$1.500 y 2.500 al mes (el equivalente a entre 600 y 1.000 euros/mes). Sus tareas son las de defender las *bocas de fumo* (puntos de venta de droga) y el entorno de la comunidad contra posibles invasiones de otras facciones o de la policía. También son utilizados para invadir otros territorios o para proteger los cargamentos de droga o armas que salen de la favela. Algunas organizaciones pueden llegar a contar con hasta 500 soldados. A través de entrevistas personales se ha podido saber que en algunos casos, los mandos superiores han llegado a ser entrenados por cuerpos de élite del propio ejército brasileño a través de oficiales corruptos, o incluso han sido enviados a entrenarse a Angola en las filas de UNITA. Según un estudio del Centro de Inteligencia y Seguridad del año 2.000, las facciones criminales de Río poseen conjuntamente un arsenal de 60.000 armas ligeras -incluyendo fusiles, ametralladoras, pistolas y revólveres, espingardas y bazookas-

Se calcula que las facciones de Río emplean a unas 10.000 personas armadas, de los que el 50-60% de esos empleados son menores de edad. En el pasado, los jóvenes simplemente eran empleados en la reventa de droga y recibían "regalos" en lugar de un salario monetario fijo por sus servicios. El aumento de los jóvenes trabajando para el narcotráfico empezó a inicios de los 80 cuando las facciones se empezaron a establecer en las favelas y se intensificó a partir de 1993, cuando las disputas entre éstas se volvieron mucho más intensas. A partir de ese momento, los menores empezaron a sustituir a los traficantes más "viejos", ya



Operation in the *morro* Cantagalo / Operación en el *morro* Cantagalo

que muchos o estaban muertos o en prisión¹¹⁷.

Hasta hace poco, la respuesta del Estado era meramente represiva. Las únicas medidas ejercidas eran llevadas a cabo por una policía corrupta y acusada de brutalidad por numerosas organizaciones de derechos humanos, regida por la regla de “disparar primero y preguntar después”. Esta política, lejos de afrontar la verdadera raíz del problema sólo ha servido para distanciar al Estado de la población civil. La población desconfía y teme a las instituciones oficiales. Las cláusulas del contrato social no se han cumplido.

Para la población el concepto de autoridad se ha fusionado con el del uso de la fuerza. La militarización de la sociedad ha alterado los mecanismos de resolución de conflictos. El conflicto deja a un Estado sin mecanismos de comunicación con la población, sin práctica de diálogo ni búsqueda de consensos. Las prácticas de abuso de la fuerza, desprecio a la norma legal y a la autoridad civil se reflejan en la pérdida de los valores básicos. Así pues, habría que empezar por la reconstrucción del Estado mismo, el respeto de las normas, la definición de roles claros y el fortalecimiento de las instituciones, así como por la recuperación del respeto a la autoridad y a los poderes civiles.

En los últimos tiempos, por eso, y de la mano de la nueva administración Lula en Brasil, parece que las cosas pueden empezar a cambiar. El reconocimiento y legalización de las favelas, además de una muestra de realismo social, corrige errores futuros; pero además, también permite cosas tan elementales como tener una dirección postal o tener un bien inmueble para poder pedir un préstamo y así integrarse en el motor económico, lo que puede ser una buena alternativa para prevenir los brotes de violencia.

Evidentemente son sólo unos primeros pasos en un recorrido largo, ya que es mucho lo que tenemos que reparar y transformar. En todo caso, y como compañeros de camino, los analistas en violencia y en seguridad humana necesitamos las aportaciones de todas aquellas disciplinas que nos puedan ayudar a construir un nuevo marco de convivencia más pacífico.

Ciudad, violencia y sexualidad

José Luis Cisneros. Profesor-investigador en el Departamento de Relaciones Sociales, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. México

Antes que me hubiera apasionado por mujer alguna, jugué mi corazón al azar y me lo ganó la violencia.

Eustacio Rivera

Sin duda, las recurrentes crisis económicas han propiciado un desquiciamiento moral e ideológico entre los habitantes de las grandes urbes, a grado tal que han generado en las personas la pérdida de sentido, por la incertidumbre e inseguridad y un porvenir incierto.

En las metrópolis actuales los individuos nos encontramos unidos por un nexo, por un sello común cuya práctica es la violencia, inscrita ésta en un nuevo realismo plagado de claroscuros, penumbras, sobresaltos y rupturas. Vivimos una práctica social inevitablemente dolorosa, llena de conflictos y tensiones, donde la violencia se presenta como constante en nuestras vidas cotidianas. Una violencia expresada en la sexualidad y narrada a través de las pasiones, los sueños, los pensamientos y las miserias de sus habitantes, los cuales se articulan a la racionalización de la sociedad y sus diversos niveles: económico, político y cultural.

Violencia fruto del claro individualismo, del marcado egocentrismo expresado en las formas de organización social en tanto cultura, en una compleja estructura de un sistema simbólico que se condensa en una realidad espacial y temporal, que no es único sino múltiple. Es la violencia de una alucinante historia trazada por la vida cotidiana de la metrópoli, en donde la realidad convencional y lo real invocado se confunden en la mente de sus personajes. Una realidad invocada en el sueño de los otros, pues soñamos que vivimos y despertamos sólo con la muerte, de tal manera que la ciudad nos impulsa a vivir con los fantasmas de la violencia y éstos nos fuerzan a convertir en realidad nuestras fantasías.

Así, la violencia nutre esta oscura realidad que se vive día con día en la ciudad de México. Una violencia cuya tragedia es comúnmente conocida, pues es aquella que comienza en los espacios más íntimos, en el nodo de la familia, con el maltrato físico, psicológico y sexual a la mujer, al marido, a los padres, a los hijos, a los hermanos. Actos que sin duda indignan y transgreden la integridad de la naturaleza humana.

Violencia constituida por un mundo propio y ajeno que se figura a través de múltiples formas de expresión, algunas fácilmente constatables, otras, ante su diversidad y sofisticación, difíciles de percibir. Este tipo de veladas manifestaciones de violencia ha clausurado el futuro al grado de que nos ha hecho desconocer la medida, orillándonos a ser prófugos de la moral y del orden, poniendo con ello al descubierto una realidad que para muchos ya no es desconocida ni ignorada. Por el contrario, es una práctica cotidiana que nos ha hecho ser tan románticos como pedantes.

Una violencia que siempre trae implícita una inclinación al maltrato, que en muchos de los casos obedece a ciertas configuraciones culturales propias de determinadas regiones del mundo. Sin embargo, el problema de la violencia no sólo está en reconocerla como producto de un determinado momento histórico, sino, más bien, el conflicto radicaría en el manejo histórico de ésta, de sus caras, de sus facetas y de sus redes que se multiplican en los espacios contemporáneos de nuestras grandes metrópolis.

Una de estas caras o facetas de la violencia es precisamente la que se establece en la práctica de la sexualidad; ella se construye no sólo como la narrativa de un mundo binario, o con sus imágenes, sino como algo visible contenido en los mitos, temores y prejuicios.

Estos mitos sexuales, sin duda, son el torrente de la historia de uno mismo, son, digámoslo así, el resultado de la sumatoria de nuestras tradiciones ancestrales,

compartidas por el imaginario colectivo de nuestras prácticas sociales, producto de las normas, valores y prejuicios de nuestras acciones cotidianas en un mundo que nos aprisiona. Sin embargo, en un principio, cuando el individuo se encontraba hundido en los espacios de la absoluta vigilancia, el significado del sexo sólo se contenía en una expresión puramente biológica, lo cual implicó que con el paso del tiempo éste se convirtiera en uno de los ejes sobre los que giraban nuestros códigos sociales de conducta.

Así, la violencia se convierte en una extensión de la vida del sujeto. Es una forma en la que éste se multiplica en la individualidad de la urbe. Por tal razón, cuando el hombre se halla frente a los grandes espacios del anonimato, busca trascender expresándose en la violencia, como si ésta fuera la parte lúdica de su conciencia, la cual se configura en la ciudad contemporánea, en donde reina la confusión y la ignorancia sexual. La respuesta inmediata no se hace esperar y aparecen muchas de las falsas creencias, de ahí la consideración de algunos actos calificados como anormales: la homosexualidad, la frigidez, la masturbación, etc., todos los cuales en un tiempo fueron castigados con la propia vida, como sucedió hace algunos siglos, cuando a muchos individuos se les condujo a la hoguera.

El mito del tamaño del pene y lo potente para generar placer es quizás uno de los actos más violentos que despiertan una fascinante fantasía estética que agusana los sueños de virilidad y provoca profundos complejos y disfunciones en el sujeto. La masturbación, putrefacta mísera de lo humano que refleja la mirada de todos aquellos que no han conocido el poder de imponerse en el juego de la sexualidad, o de aquellos que sólo reviven la nostalgia de quienes lo han perdido.

En los mitos populares de la sexualidad la violencia se reescribe todos los días, exaltando las propiedades de los genitales y su potencia sexual. Multiplicando la estúpida idea de asesinar uno de los actos más maravillosos del ser humano, con la insistente idea de la virilidad como una señal de poder y fuerza ante el débil. Así, la mujer es quien siempre pierde en esta perversa reinención de la violencia, pues su sexualidad siempre está en función de la del hombre, ella sigue el imán de la atracción erótica y de la fertilidad. Sin duda, el péndulo de esta mentira hipnotiza y desprestigia al varón de genitales pequeños.

Otra de las violentas jaulas, narrada por la travesía de los mitos de la sexualidad, es la alucinante historia cotidiana de la repetida eyaculación durante el coito, muestra de una convencional virilidad, que invoca un pene grande y multiplicador de placer. Sin embargo, el mito de la eyaculación constante y repetida durante el mismo coito es un acto excepcional que, según algunos expertos sexólogos, sólo puede presentarse en sujetos con edades inferiores a los 18 años, aun cuando no dejan de reconocer que pueden darse casos aislados, en donde la edad y el tiempo de recuperación son una determinante (www.sexo.es).

En este sentido, los mitos populares que hacen referencia a la sexualidad masculina por lo general exaltan las propiedades de los genitales. Una de las fuentes históricas, a la cual podemos atribuir en parte estas fantasías, se la debemos a la Iglesia católica, la cual fomentó la procreación sin control alguno; así, los hombres nos convertimos en los abanderados de la prole, haciéndonos creer que la virilidad era un rasgo de poder y fuerza ante la mujer.

En el caso de la mujer, cuya sexualidad también ha sido marcada por la tradición religiosa, se ha difundido la idea de la procreación, prohibiéndole la promiscuidad. Por ejemplo, en la Edad Media el adulterio se incluyó en el listado de los pecados capitales, mientras que el travestismo se consideró como un acto de brujería. Sin embargo, fue hasta el siglo XIX cuando se produjo un cambio en la percepción de la sexualidad, provocado por el hecho de reconocer que si seguían ampliando la lista de pecadores sexuales, no habría suficientes jueces para establecer las penas contra quienes los practicaran, ni médicos para atender las nuevas dudas planteadas por sus pacientes (www.newyork/university.0015.../com).

En este sentido, la mujer ha sido obligada a vivir en un sueño ajeno por el temor a ser acusada de anorgásmica o frígida. Viviendo en el sueño de otros y fornicando con nuestros fantasmas, en una orgía de miedos y tabúes ancestrales. Fantasmas que fuerzan a convertir las fantasías sexuales como sinónimo de infidelidad, aunque sea de pensamiento, y la masturbación, ni pensarlo, es difícil hablar de ello por tantos temores infundidos en la santidad del matrimonio.

De ahí que no es extraño reconocer que en nuestra cultura tener fantasías

sexuales es sinónimo de infidelidad, pero debemos admitir que fantasear con otra persona, aun cuando uno mantenga una relación estable, es un acto perfectamente normal. De hecho, debemos aceptar que todos nos sentimos atraídos por alguien más que no necesariamente es nuestra propia pareja, y ello no significa nada negativo. Lo único malo es que vivimos en una sociedad monoteísta, que no acepta la infidelidad, aunque ésta sólo sea de pensamiento (www.sexo.es).

En este sentido, la violencia no posee una sola dimensión, está sujeta a la fantasía, a la evocación de los actos de la imaginación del sujeto y de su práctica de poder. Sin duda, la falta de aventura por lo desconocido convierte en realidad una violencia no escrita en el duelo del amor, la cual conduce a una incógnita sin solución, en un juego erótico de múltiples espejos. Es algo así como una dimensión espectacular y alucinante, donde los reflejos luchan por permanecer contenidos en las creencias y tradiciones.

Como podemos observar, los escenarios de la violencia nacen en la educación, en la práctica de una cultura, en la familia, en la escuela, en las calles. No se agota en una sola institución ni mucho menos en el letargo terapéutico de los consejos de "Lo que callamos las mujeres" o "Mujer, casos de la vida real", en cuya práctica perversa de violencia, sostenida por la acción de interacciones de un grupo, se intenta diluir el recurso de nuestros actos presentes, de la oscura desolación que nos aventura a perfilarnos como víctimas o como victimarios, a vivir o morir en el intento. En efecto, si coincidimos con lo anterior, debemos admitir que la violencia y la ciudad, en buena medida, se convierten en una de las vías primordiales de la construcción social de nuestros espacios más íntimos; un espacio cuya realidad habitualmente es reconocida por los sujetos como una fantasía dada por el consumo y por una ficción de la modernidad que en muchas ocasiones juega un papel de mayor importancia que la misma realidad (Canclini; 1995).

Nada ni nadie se salva de la violencia, por ello a veces es preferible no detenerse a pensarla, no recordar sus actos salpicados caprichosamente de absurdas justificaciones, trazadas por la mastodóntica moral de sus esperpénticos personales.

Un claro ejemplo de esta moral son los escritos de San Agustín, quien fue considerado como pionero al definir en Occidente cómo debía ser el acto sexual correcto: en la postura, la mujer siempre sobre su espalda y el hombre encima; el uso del orificio adecuado, en este caso sólo la vagina, y el miembro aceptado, el pene. Poco después, los textos religiosos tipificaron las actitudes pecaminosas, tales como la fornicación o el coito fuera del matrimonio, así como la zoofilia, la masturbación y la sodomía, en la cual se incluía la homosexualidad y el sexo anal. Sin embargo, los teólogos no supieron cómo clasificar a la prostitución, ya que, según ellos, generaba un bien a los feligreses que la usaban.

Lo desolador de las relaciones íntimas es una extensión de la violenta vida hecha por el sujeto, una violencia construida y multiplicada en muchas dimensiones: la individual, íntima o colectiva, las cuales nos permiten trascender en la manifestación de nuestro ego, cuya violencia no es otra que la parte lúdica de la conciencia del hombre.

Así, en la intimidad cada acto de violencia posee una especial individualidad, unida en el fondo por la concordancia de la intensidad sincrónica de los mitos sexuales. De ahí que no es extraño que en un principio la vida cotidiana de la práctica sexual era comprendida sólo en un sentido puramente biológico, pero con la imposición de la violencia de una sociedad jerárquica, autoritaria, sexista, clasista, racista, impersonal e insensata, la sexualidad se convirtió en uno de los ejes fundamentales sobre los que giran la conducta social (Kaufman; 1999).

Ejes cuya estructura simbólica, articulada por las grandes mentiras del sexo han afectado profundamente las relaciones íntimas de la pareja, con la consecuencia de una sexualidad mal entendida, atrapada en las paredes del miedo y los tabúes, que finalmente se proyectan en violencia.

Estas modificaciones en el comportamiento del sujeto, aunado a la ignorancia en torno de la sexualidad, han provocado en buena medida la aparición de falsas creencias, que han marcado el ritmo, la condición y la existencia de un tiempo social de violencia, comúnmente directa y personalizada en el acoso sexual, la violación, el incesto, el maltrato físico, la pornografía y el aborto.

Estos factores nos condenan a una práctica cotidiana de agresiones constantes, de las que aparentemente no tenemos medios para escapar. Los prejuicios sociales fortalecen la violencia contra las mujeres, debido a nuestra romántica pedertería de

pensar que hacemos el sexo para no aburrirnos, para jugar con nuestras prácticas, pensando que nuestra flexibilidad somete al cuerpo del otro a una propiedad.

Así, la estructura de la violencia está siempre en relación con nuestros espacios vividos, con nuestros mitos, con nuestros sueños plásticos, con nuestro narcisismo. Por eso cuando se habla de violencia y sexualidad implica hablar de nuestras prácticas, de nuestras determinaciones culturales, de nuestras generalizaciones morales, en un espacio como el hogar. La violencia es una dimensión que deber ser pensada sólo como una amplia red elaborada y organizada colectiva y socialmente, que da fundamento a las prácticas individuales y que se resignifica en función del uso cultural de las prácticas históricas de la sexualidad en una sociedad. De esta manera, la violencia que se configura en nuestros espacios íntimos sólo representa, significa y tiene sentido en función de las distintas prácticas cotidiana de éstos.

Bibliografía

Mac Augé, *Los no lugares, espacios del anonimato*, Barcelona, Gedisa, 1996.

A. Correa Castro, *Una propuesta de prevención de la violencia sexual y doméstica*, México, UAQ (Educación para la vida. Mimeo), 1998.

Néstor García Canclini, *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, México, Grijalbo, 1995.

Anthony Giddens, *La transformación de la intimidad. Sexualidad, amor y erotismo en las sociedades modernas*, Madrid, Cátedra, 1997.

Agnes Héller, *Teoría de los sentimientos*, México, Fontamara, 1987.

Michel Kaufmann, "La construcción de la masculinidad y la tríada de la violencia masculina", en *Violencia doméstica*, México, cichal, 1999.

ONU, *La mujer, retos hasta el año 2000*, L. A., California, 1991.

Alain Touraine, *¿Podemos vivir juntos?*, México, FCE, 1998.

Rodolfo Tuiran, *Cambios y arraigos tradicionales*, Demos núm. 8, México, 1995.

Vicente Verdú, *Emociones*, Madrid, Taurus, 1997.

www.difusioncultural.uam.mx/revista/revcasa2001.html

Professionals in Problematic Neighborhoods: a comparative approach¹¹⁸

Sophie Body-Gendrot. Sorbonne, Paris IV, France¹¹⁹

Introduction

All along the last two decades of the 20th century and during the next following years, the tools of socio-economic integration of European Welfare-States have been eroding or collapsing, as the rise of subjects now defining themselves as multiple and hybrid and asserting specific identities has left national elites confused as to what they should do to bring back some sense of cohesion to the populations they govern via state bureaucracies. Citizens are becoming more autonomous, more hybrid and more demanding. It is no longer possible to claim, through the magic of universal silence, that ethnic profiling and discrimination simply does not exist (Taguieff, 2002). Institutions can no longer remain silent about what their agents know, hide or sometimes reveal at the individual level.

Local communities both in France and in the United States are becoming the stage on which national policies are played out, whether the promotion of the local level is a way for the central state to achieve its objectives when it is unable to do so through centralized means as is the case in France with the policy of "proximity" or because whereas the local autonomy of decision-making is not questioned, the "Federalization" of urban issues like law and order, so important for elections, is tempting, as in the U.S.. In brief, the local sphere has something to tell us about the macro-changes experienced by the central state under the influence of globalization.

But the local neighborhood per se cannot sustain itself, it has too few resources to face problems initiated elsewhere (from globalization, from state withdrawing from the social sphere, from budget cuts, from political shifts). It is also unable to sustain long-term efforts. It needs to form partnerships with larger entities, either the city, département, region and the national state in France (sometimes with the European community), or in the United States, with the city/county, the state and the Federal administration. It also needs actors who belong to several spheres in order to pass back and forth ideas, initiatives and practices. Space is indeed the element that resists, which is the problem as well as the solution. It resists, adapts, acquiesces to global forces but it also filters them thanks to "the frictional interaction of actors with different geographical reaches" (Beauregard, 1995, 238). The local sphere is the place where populations, civil society get involved in co-production of solutions. It has to convince institutions to let them in and overcome their own distrust of bureaucracies and grass-roots initiatives.

The aim of this paper is, first, to understand the evolution of the role of professionals in urban policies as they were implemented in France in the 1980s and 1990s. The United States has no urban policy at the national level, but the federalization of local issues is noticeable, supported by local professionals' involvement. The second part focuses on policemen in problematic neighborhoods in a comparative perspective. The analysis explores minorities' specific grievances and the tensions over policemen's missions. In the third part, a case study of a successful partnership taking place in France is analyzed. It looks at processes which allow comparisons with the U.S.

I. Professionals involved in urban policies in France and the US: the evolution of the 1980s and 1990s

In the 1980s, social prevention in **France** has been strongly supported by the social-democrat government searching for an alternative model to security-at-all-costs policies (Body-Gendrot, Duprez, 2001). An exalted atmosphere reigned around social prevention in the 1980s, based on an etiological approach, with a positive area-based affirmative

action policy aimed at underprivileged districts. Yet, it did not start from a tabula rasa.

Efforts had indeed been made since 1972, with the decree defining the conditions to be met by prevention clubs for their approval by the bureaus of health and social action in each geographical départements. This approach defined 1) geographical sectors marked by a high level of crime: they would receive social treatment and 2) the target population, namely young (and potential) delinquents. It is at that time that specialized prevention was institutionalized, certified by a state diploma on the one hand and on the other, de facto state controls of interventions by the administration. The transplantation of these workers from boarding schools for at-risk youth to the streets was synonymous with their transfer to a new field of action. It may explain why their action was connoted with disability, maladjustment and marginalization. But there were other stakes as well: while the lobby of specialized educators had reached its goal - institutional recognition -, at the same time it had prevented the development of a municipal structure of prevention with state control. While there was a need for such structure, the private lobby of specialized educators prevented any follow-up.

The hard-core of specialized educators are middle classes who experienced academic failures. Creating their own niche with the support of older charity institutions for "deprived children", they are not accountable to political or judicial authorities and are "their own boss". They also block team work and partnerships with other actors. This historical episode explains why, until the beginning of the 1980s, urban mayors and their adjuncts were deprived of initiatives to fight social delinquency and why after the first youth 'riots' happened, they required a new policy of social prevention.

The first preventive scheme developed by the Left in 1982 was the "anti-hot summer" program. In two weeks, a small group of professionals emanating from different Ministries met associations, representatives of the state, community organizations and other professionals and took advantage of the shock effect to unleash a *coup*. Instead of negotiating and finding compromises or of fighting for the allocation of large funds, the gimmicky nature of the operation was clear: it made rapid decisions and answered the demands. Thus the first anti-hot summer program was tested in eleven départements, implying various partners such as the Army or the Club Med so that trouble-makers would disconnect from their neighborhoods.

The difference with the previous approach comes first from its visibility in the media. Specialized educators wanted to operate quietly and educate but their action was invisible to public opinion. With the new program, an effort of communication was made by the government to respond to the growing fear of crime in France. Secondly, the youth-oriented public policies massively hired young neighborhood (of immigrant origin) leaders and turned them into professionals, meant to replace social workers, too distant from the groups with the most problems. This decision was ambiguous (the low paid jobs led to a blind alley and had a similarity with a neo-colonial phenomenon) however and the program ended in 1985. Although the idea of " leaders" controlling neighborhood gangs was utopian, it was appealing. Even now, many of contract workers, counselors at outdoor centers and community centers, "local social mediation adjuncts" are immigrant youth from the housing projects in problematic neighborhoods.

Disturbing signs and limits marred this urban policy (*politique de la ville*). The lack of targeting of numerous programs, in some cases loosely connected to social prevention, the excessive reliance on technical responses, the small visibility even to recipient populations in the neighborhoods, the stigmatization of this type of territorial affirmative action in France, the absence of genuine evaluations and the incoherence of public policies influenced by electoral outcomes explain why in the mid-1990s, there was a general reorientation towards crime prevention, British and American style.

It is likely that research is still unable to measure the extent to which jobs that were light-years apart twenty years ago, such a youth educators and police officers, have been transformed and moved closer to each other in the interval. After 1998, policies of the third type, (a lot of rethoric and symbolic gestures and small budgets) were designed with a change in orientation for the local councils of prevention and security. In retrospect, it is difficult to evaluate how much urban violence was avoided. Would things have been worse, in terms of social exclusion and delinquency, had not such policies been applied ? No evaluation can tell and competition between Ministries and agencies continue to this day. A managerial logic has institutionalized distrust and verification rituals (Crawford, 2001). With few exceptions to be developed later, it is still as difficult as ever for the police and justice systems to work with social workers and educators on specific cases. Last point, these policies were conceived at the summit of

the state without involving the private sector and civil society, as is usually the case in a "republican monarchy" as France.

The state aimed at controlling the effects of decentralization and to pursue its goals via other approaches called "proximity". The territory has a lot to tell about the changes occurring at the state level...

Prevailing logics are now predicated on interaction between decentralized institutions forced to develop contractual relations and cooperating schemes to deal with an increasingly demanding environment. Mayors set up instruments of all sorts – municipal police forces, night correspondents, mediators, environment-enhancing agents, sub-contracting private security agencies so as to compensate for the shortcomings of the national state. How is coherency achieved, where is the pilot, which linkages exist with national and transnational institutions ? Bureaucratic complexity dilutes information.

Some civil servants are so removed from concrete realities that they lose sight of their mission. Initiatives lack continuity. Corporatist logics are tremendously prejudicial to the necessary modernization of the state: "the civil servant mentality with its inappropriate hierarchical vision (is) incapable of coping with the complex difficulties of problem districts, devoid of coordination and of leverage for manoeuvring and never challenging its modes of functioning", an elected Parliament member in a difficult area and a top representative of the Left bitterly remarked (Dray, 1999, 119).

In the U.S., there is no national urban policy, no cabinet official in charge of a national crime policy with which the French approach described above could be compared. Street educators are not submitted to a specialized training. Some teams are headed by therapists, psychiatrists, social workers but on the field, these street-level professionals do not seem to benefit from a clear institutional recognition. (Caution is necessary here.

Experiments are tried by states, counties and cities, financially supported by various public and private sources), *à la carte*. New modes of thinking about the legitimacy and efficiency of norms emerge almost everywhere. Local autonomy and culture and the voters' choices to which institutions are accountable continue to be the dominant influence. It is therefore risky to make any broad generalization, one should rather imagine the quilted urban territory of the US as a tool kit, some tools of which hold our attention (Body-Gendrot, 2001a, 925).

What comes to mind for comparative purpose is the area-based program Empowerment zones announced in 1993 by the Clinton Administration, highlighting the need to involve community residents with the support of local professionals (Gittell and al, 1998). The basic idea is that jobs alone are not sufficient to revitalize low-income communities. "Success requires a comprehensive and coordinated strategy including physical development as well as human development" it was announced by the Federal government (Body-Gendrot, 1996). Job training, community building, cultural, housing, health, education programs, social services are viewed as necessary for neighborhood revitalization.

The second idea is that of partnerships involving community, government and business, coordinated by decentralized governing boards.

This is not the first time however that the appeal to participatory democracy is launched as a policy from the national level. Research on the war on poverty and on CDCs focused on African American and Latino communities found that long-term, well-funded groups with legacies in leadership could act as gatekeepers. These organizations, often run by professional staff, created the links between elected officials, economic elites and bureaucracies (Gittell, op.cit.). The composition of their membership and of their boards, their status in society, class, ethnicity and race and their goals made a difference. The shift from advocacy to service delivery within activist organizations in the 1970s moved them in the direction of professionalism.

Better funding from private sources enhanced professional staff and made it more legitimate in the eyes of other partners. In the Empowerment program, the six selected cities – Atlanta, Baltimore, Chicago, Detroit, New York and Philadelphia- received each \$100 million to be spent on ten years for a range of activities in the targetted areas. They were required to have all involved partners working together to develop a plan of revitalization with active community participation. Governing boards were created in 1994 after the awards were distributed and implementation began the following year.

Evaluation carried by independent researcher Gittell and my own involvement on

the field allow to draw some observations on the role played by professionals (Body-Gendrot, Gittell, 2003). Federal government played a strong role during the strategy development phase of the program and it pressured mayors to support community participation. Then it took a back seat role allowing local politics and bureaucratic processes to take control of the implementation. For instance, some mayors controlled the appointments to governance board structures, some of them shifting activist community representatives off board to avoid any challenge. In other cases, there were tensions between elected city councillors and community groups and their leaders. As a consequence, all the funds were not spent and the money did not reach communities in acute need of revitalization. Also, participation did not involve new partners but mostly those already known by City Hall.

By and large, despite the help of involved professionals at their side, community groups did not gain control or even significant involvement in the process. Moreover, even when local community organizations played a strong role in planning and broadened community participation through the formation of democratic planning structures, implementation tended to foster competition and rivalries among groups rather than a widespread participation. "Bureaucratic red tape generated by the requirement that three levels of government cooperate in implementation further reduced the efficacy of the program" (Saegert, 2003). It is evident that community building involving CBOs (community based organizations) and CDCs (community development corporations) takes many years. A development period (as will be seen in the last part) of several years can be required before a community has the confidence, skills and social efficiency to become involved in the leadership of a regeneration partnership. Then all community participation is not necessarily good and the NIMBY (not in my backyard) syndrome represents the dark side of it.

II. The police in problematic neighborhoods in France and in the US

When the Left came to power in 1981 and had to design new strategies to face juvenile delinquency and social breakdown, the page was not entirely blank (Body-Gendrot, Duprez, 2001). A previous commission on security had enunciated measures which should be taken to restore public order. However the Left wanted to differentiate itself on "public security" viewed as right wing hunting grounds. It rejected demands for toughness and looked for local devices involving mayors. The police and the justice systems were therefore only symbolically present at first in the new partnerships and terms such as punishment, prison, offending were banned. The police were seen as a necessary evil, dark and frightening by many Left militants (Monjardet, 1994). Although crime statistics were constantly on the rise, police under the obligation to remain silent was exclusively focussed on order maintenance and organized crime, neglecting petty crime and moderately serious offenses hitting poor neighborhoods. Changes occurred in the mid-1990s when it became obvious that social prevention was not sufficient for dealing with crime hitting poor residents - and youth in particular- and the fear of crime concerning middle classes - largely spared by assaults yet voting for more security programs. Security became then a left-wing concept and security contracts were launched with mayors, representative of the state- Préfets-, prosecutors and other public authorities charged with inventoring the local problems. Solutions were supposed to adjust to local contexts and more flexibility was introduced. Mayors developed tools of their own and law enforcement became more involved in local facilitation schemes, bringing police and justice closer to the citizens. Police responsibility for not clearing crime became deluted in the eyes of its partners. France finally opted for a "proximate policing" approach (Ocqueteau, 2000, 171). But the steering process, long and difficult, was changed after 2002 and another policy more focussed on "zero tolerance", closed education centers and the reopening of boarding schools for youth at risks was elaborated.

Contested spaces

As more young police officers are sent to poor and immigrant areas, the more the risks of discriminations are indeed likely to occur: young and inexperienced policemen are not welcome by the populations of massive public housing projects opposing an authority belonging to the "other world" and due to the logics of context, the police may be pushed to overreact in difficult situations in which they are outnumbered.

The question of space is an important stake. In deprived neighborhoods, youth's

spatial identities are established in and through relations of domination and subordination. For male youth, the local territory acts like a flag; it cements temporary solidarities, it is a bounty to be defended. Thus, differentiations are not established around essentialized identities, but from territorial coalitions (Body-Gendrot, 2001b).

Unlike most of the US gangs, religious, racial or ethnic differences are perceived as secondary to the trappings of belonging to the collective space of the *banlieues*, which through this process become somehow privatized. The very fact that the youth, many of them of Arab- Muslim origin, want to control - almost to privatize – their collective space is what troubles the police. The youth conception of the ownership of space goes against the generally shared vision of public space and is perceived as “uncivil” and threatening. (Body-Gendrot, 2000, Ch. 3).

For policemen on the field, the numerous interviews we carried with policemen reveal a large display of opinions and attitudes (Body-Gendrot, de Wenden, 2003).

Due to varied functions and the diversity of their missions, competition and opposition occur more often than the expression of a common culture. Even in a similar cohort of rank and file policemen, differences are observed between motivated community policemen engaged in preventive actions and antiviolence squads resorting to intimidation and force. Some of them discard all immigrant residents as trouble makers, drug users, fundamentalists, while others understand youngsters whose life is chaotic and refuse a zero tolerance approach. On the whole, many of them say that in the sensitive neighborhoods, they feel despised by populations spitting on them, stoning their cars, insulting them. Then, they often experience fear, either to be hurt or to hurt and ignite the neighborhoods.

Space is a major element of their authority. They received the injunction from above to control and instill a social discipline to those deprived of the necessary resources to retreat in a private space. Youth whose very profile is perceived as a risk are thus assigned by the police to specific territories.

Yet, whenever the police have a blatantly discriminatory attitude, they usually protect themselves by rapidly denouncing an outrage or a rebellion from the victim: their words are better heard by courts than the victims' whose discourse is fragile and frequently blurred.

All the words as revealed by a toll-free number against discriminations to which we had access do not allow however to grasp the conditions under which disparate incidents form a coherent whole (Body-Gendrot, de Wenden, 2003). They do not allow either to understand the relations linking these incidents both to routine police practices and to the nature of the state. Drawing a global knowledge from a few incidents in terms of police abuse is therefore ambiguous. Researchers need to check the truth of statements by looking at other sources and decide whether they are reliable or not. This implies using sidetracks in order to reconstruct a fragmented reality, escaping understanding. Grasping the logic of situations structuring the shape and the end of interactions is a requirement and it shows that place matters.

Differential treatment occurs during police control by hostile officers. Such controls usually take place in poor multicultural neighborhoods where youth are visible in the public space.

The difference **with the US** where this issue was also studied comes from the lack of accountability of French police officers on racial issues and of efficient disciplinary boards. Such issues remain taboo in France and are rarely handled by police academies. In the US, by contrast, police officers in training are assigned to sessions on discrimination. They are heavily penalized by courts whenever they are caught doing ethnic profiling and denounced by organized minorities. In 2000, surveys led by the Attorney General, M. White, and by the local prosecutor, Eliot Spitzer, on the street crime unit's practices in New York showed that ethnic profiling was pervasive. Half the African Americans (25% of the population) were stopped and searched, more than Latinos (one third were stopped and searched) and whites (13%). One million and a half dollars were thus spent to redress the situation, create files of police action controlling for ethnicity and race (as in the UK) and the street crime unit was dismantled. Other examples of various institutional approaches on crime control tried in the U.S. receive the support of national mechanisms to cities ready to take the risks to experiment. Then modes of negotiation and means of mutual understanding are to be found. Arrangements at the heart of local governance affect the current differentiation and social control cities choose to exert.

III. Co-producing security in France and in the U.S.

The social control of urban violence and crime and the defense of some moral order are important stakes for national societies and for cities, in particular, where so many strategic resources, wealth, power and people are concentrated. Social control is a set of means specifically used by structured communities to prevent or limit crime and violence. However, problematic communities, desinvested by both the public and the private sectors, often lack the necessary resources to lift themselves out of their crisis.

The experience described below is to be understood as an exceptional approach focussed on strengthening social links in France. AFPAD is a municipal structure providing support to citizens of matters of law, of conflict-resolution and mediation. It is located in the city of Pierrefitte in the Parisian region, a city which had developed initiatives in terms of participatory democracy to fight crime in a housing project called La cité des Poètes (Body-Gendrot, 2000). It took eight months to AFPAD, and its professionals, hired by the city, to prepare for a new comprehensive action. It consulted numerous public and private partners, it contacted local schools, an institution where so many people interact, and it proposed to educate children to citizenship. AFPAD and its fifteen staff members and numerous volunteers has become a go-between local elementary schools, overwhelmed with societal problems and violence they do not have resources to meet and multicultural and poor populations from Third World countries. It provides tools for conflict-resolution, social mediation, and in that program, it brings together community policemen, magistrates, bus drivers, firemen and other professionals to educate children. External evaluations show that the decrease in violence among young children can already be felt after two years of the program which currently involves three thousand children. In a way, the city of Pierrefitte is a pioneer in its know-how on social mediation and it could inspire other European cities.

If we are to draw comparisons with similar approaches in the U.S., what comes to mind is the multi-dimensional approach to multi-dimensional problems in poor communities and the involvement and empowerment of residents with the support of dedicated professionals. A redrawing of what constitutes the legitimate responsibilities of individuals, families, communities and the state has to take place.

With partnerships drawing together community groups, the voluntary sector and state bodies are the sites at which the rearticulation of new socio-political relationships is played out and contested and out of which new forms of local governance of crime are emerging. Stakes may be different here and there but many actors share the same vision of social tranquility.

It is the linkage of mutual trust and the shared willingness to intervene for the common good which defines what Sampson (1997) calls "collective efficacy" referring to shared expectations and mutual engagement by residents in social control. On the field, in Chicago poor racially segregated areas, he showed that collective efficacy could take place, based on mutual trust. It had a negative relationship with the rate of violence in the neighborhoods and it was high in terms of participation and informal leadership. It is obvious that community mobilization is not a calm, uphill operation. It works in leaps and bounds, it backtracks. Adults are too often invisible when youth are in crisis and professionals feel helpless. But when life is hard and distress profound, people fight for their own survival as we showed in previous work (Body-Gendrot, 2000). They can be their own firefighters, their own police. Professional help comes once residents working collectively show their determination and skills to confront crucial problems.

That dedicated professionals would inspire such grass-roots mobilizations cannot be overlooked. In the case of Pierrefitte, the mayor was supportive from the start. Then, at the head of AFPAD, M. Tabib, a former Iranian lawyer and a political refugee who was already crucially instrumental in the success of La Cité des Poètes, brings his savoir faire and dynamism to the center, to his team and to the volunteers.

Just as in Central Harlem, Geoffrey Canada (1996), at the head of the Beacon Schools, full-time service schools, continue to contribute to revitalize the community by bringing the community and its problems to the schools, because "together, it makes a difference". Such professionals know that it is not possible to want to further the well-being of the people without involving them and confronting conflicts.

In some places, magistrates, police agents, even teachers, accept to work with the residents. But there is a long way to go and such experiences are unusual and fragile. No one can predict whether success can last.

Conclusion:

In France, forms of territorial affirmative action, focusing on derelict and multicultural spaces rather than on social empowerment, have grown in the name of 'positive action' with the goal of buying social peace. The approach is meant to avoid labelling populations of immigrant origin as the recipients of measures, but to support them under euphemisms such as 'residents from problem (sensibles) neighbourhoods', 'women mediators' (femmes relais), 'neighbourhood youth' (jeunes des quartiers), 'jobs for youth' (emplois-jeunes) and so on.

Current hesitations are visible. Social prevention policies were implemented without the adequate resources and the experienced professionals needed in derelict areas to bring them to par with the rest of society. Few incentives have been found to convince the most experienced teachers, police officers, judges, teachers and educators to go there and work massively towards that goal. On the contrary, their unions side with them when they require to work in quiet little towns due to their seniority. Society as a whole does not feel committed to solving the problems of spatial and social marginalization (exclusion) through concrete achievements and solutions that work. Yet, there is unquestionably a need to find a balance between responses to the causes of urban disorders and those involving public action focussed on victims.

Yet there is no doubt that actions linking generations, genders, social classes and supported by public funds have been successful to appease tensions. Such examples reveal not only the potential of innovation among multicultural and interstitial subjects, but also the power of place. As the example of AFPAD shows, local structures are needed where expression, debate, mediation and negotiation take place between genders, classes and generations, elected officials, professionals and firms with a language and politics that allow people to stand up for themselves and also for others (Minow, 1996). Comparative case studies reveal that solutions are rooted in diversified political contexts and traditions, favoring or inhibiting state interventions, citizen participation, experimentations and routine processes.

Urban restlessness and social exclusion give cities new toles to play as they emancipate themselves from national parameters to innovate. Empowering people and gather numerous actors to face problems together requires, training, professionalization and a sense of belonging. But no one should forget the formidable impact of economic and demographic factors nor the weight of larger forces interfering on the dynamics of reconciliation.

References

- Body-Gendrot, S., Réagir dans les quartiers en crise: la dynamique américaine. Les Empowerment Zones, Paris, DIV editions.
- Body-Gendrot, S. (2002) 'The Dangerous Others: Changing Views on Urban Risks and Violence in France', in J. Eade and C. Mele (eds) *Understanding the City: Contemporary and Future Perspectives*, pp.82-106. Oxford: Blackwell.
- Body-Gendrot, S. (2001) *Villes : la fin de la violence ?*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Body-Gendrot, S (2000) *The social control of cities ? A Comparative Perspective*, Oxford, Blackwell.
- Body-Gendrot, S (2001a), "The politics of Urban Crime" *Urban Studies*, 38, N°5-6, 915-928.
- Body-Gendrot, S. (2001b) *Villes: la fin de la violence ?* Paris, Presses de Science Po.
- Body-Gendrot, S. (2004), "Urban Disorder, urban fear and perspectives of social control", *Facta*, (in Dutch), January.
- Body-Gendrot, S. and D. Duprez (2001a) * "The politics of prevention and security in France in D. Duprez, P. Hebberecht, eds. , *The politics of prevention and security in Europe*, Bruxelles, UCV University Press, 2002, 95-132.
- Body-Gendrot, S. and C. Wihtold de Wenden (2003) *Police et discriminations raciales : le tabou français*, Paris, Editions de l'atelier.
- Body-Gendrot S., M. Gittell (eds), (2003) *Social Capital and Social Citizenship*, Lexington, Lexington Press.
- Canada, G. (1996) *Fist Stick Knife Gun*, New York, Beacon Press.
- Crawford, A. (2001) "Les politiques locales de prévention de la délinquance en Angleterre et aux Pays de Galles: nouvelles stratégies et nouveaux développements", *Déviance et société*, 25, 4, 427-458.
- Dray, J. (1999), *Etat de violence*, Paris, Editions n°1.

- Garland, D. (1990), *Punishment and Modern Society*, Chicago, Chicago Univ. Press.
- Gittell, M. and al (1998), "Expanding Civic Opportunity: Empowerment Zones", *Urban Affairs Review*, 33, 4, (march) 530-58.
- Jobard F. (2001) *Bavures Policières ?* Paris, La Découverte.
- Minow (1996) 'Not Only for Myself: Identity, Politics and Law', paper presented at the University of Oregon Law School, March.
- Monjardet D, (1994) "La culture professionnelle des policiers", *Revue française de sociologie*, vol 35, ", 393-411.
- Ocqueteau F. (2000), La réforme française au miroir des polices de proximité étrangère, *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 39, 173-183.
- Saegert, S. (2003), "Constituting a citizen: Transversal selves, Social Capital, and the State", in Body-Gendrot, Gittell, op.cit., 153-164.
- Sampson, R. at al (1997), "Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy", *American Association for the Advancement of Science*, 277 (august), 918-924.
- Taguieff P. A. (2002) *La couleur et le sang*, Paris, Mille et Une Nuits.

Violencia e inseguridad: un dilema ético y político

Juan Mora Heredia y Raúl Rodríguez Guillén, Profesores-investigadores del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.

La soledad es la ecuación de la vida moderna.

Fito Páez-Joaquín Sabina

En fechas recientes es habitual encontrar en las páginas de los diarios o en los noticieros radiofónicos y televisivos notas alusivas a robos en casa-habitación, asaltos a transeúntes, ajusticiamientos, despojos violentos a automovilistas, secuestros, etcétera. De igual forma es común ubicar su dilatada incidencia en ciudades como Tijuana, Juárez, Guadalajara, Culiacán, Tamaulipas o el Distrito Federal y su zona conurbada, lo cual coloca a estos lugares muy por encima de los niveles de infracción consignados en otras regiones. Todo ello coronado por la ineficacia de una institución policiaca carente de credibilidad y que diario suma evidencias de una descarada connivencia con el hampa.

Más allá del acto criminal en sí mismo, el fenómeno en crecimiento que ha despertado un sentimiento de incertidumbre e irritación entre los habitantes de estas diferentes localidades es la desmesurada ola de violencia asociada al delito. Para los residentes de estas urbes salir a la calle se ha convertido cada vez más en una aventura, donde igual se ve en el acompañante de asiento en el transporte público, el chofer del taxi recién abordado o en los ocupantes del automóvil de junto al potencial delincuente o a las desamparadas víctimas. El gran temor no es ser objeto de un atraco sino de la exagerada rudeza desplegada por los truhanes. Este agobio ha llevado a la población a juzgar la inseguridad pública como el problema decisivo de gobierno, sea éste del signo político que sea. Un malestar que por momentos pareciera relegar alugares secundarios cuestiones del calibre de la insurrección en Chiapas, los fraudes financieros, la degradación ecológica o la transición política.

Sin duda se vive entre los mexicanos un difícil momento, con un creciente dejo de preocupación respecto a su entorno social, aparejado al desencanto e indignación contra los administradores de la seguridad pública. Éstos, por su parte, tratan de atemperar la virulenta coyuntura impulsando nuevos reglamentos jurídicos, mandando más policías a las calles o aumentando la compra de armamento sofisticado, etcétera. Empero una cosa es cierta: la rehabilitación de la seguridad pública no tendrá una feliz conclusión con la simple aplicación de criterios administrativos y jurídicos más estrictos, se requiere avanzar pluridimensionalmente en su estudio indagando en su dimensión política, económica, social y ética¹²⁰.

En caso contrario, como hasta ahora ha sucedido, se seguirá polemizando de forma difusa acerca de la inmoralidad policiaca o de la deshumanización de los delincuentes, pero sin lograr aclarar en su esencia la lógica prevaleciente en el trinomio delincuencia-violencia-seguridad. Las breves consideraciones que a continuación son desarrolladas se inscriben en esta línea de trabajo, explorando un tema vital para la configuración del orden y prácticas públicas futuras.

Delincuencia y violencia

Como primer punto cabe interrogarnos si cuando hablamos de inseguridad pública es correcto identificarla como sinónimo de violencia y delincuencia. En principio pareciera ser que sí, pero aquí surge la primera confusión. Ninguno de estos tres términos hace alusión a un acontecimiento único, hay una imbricación estrecha pero no son equivalentes. Mario Stoppino define la violencia como: la intervención física de un individuo o grupo contra otro individuo o grupo. Para que haya violencia es necesario

que la intervención física sea voluntaria e intencional. Además, la intervención física (violencia) tiene como objetivo destruir, dañar, coartar. Es violencia la intervención del torturador que mutila a su víctima; pero no lo es la intervención operatoria del cirujano que trata de salvarle la vida a su paciente. Normalmente ejerce la violencia el que hiere, golpea o mata; el que a pesar de la resistencia inmoviliza o manipula el cuerpo de otro; el que impide materialmente a otro llevar a cabo cierta acción. En consecuencia, la violencia se ejerce contra la voluntad del que la sufre.

La violencia puede ser directa o indirecta. Es directa cuando afecta de modo inmediato el cuerpo del que la sufre; es indirecta, cuando actúa a través de la alteración del ambiente físico en que la víctima se encuentra. En ambos casos el resultado es el mismo: una modificación dañosa del estado físico del individuo o del grupo que es el blanco de la acción violenta¹²¹.

Cuatro aspectos podemos rescatar: a) la violencia es una acción física intencional, b) tiene como propósito agravar y lastimar, c) se perpetra de manera unilateral en contra de los deseos de la víctima y d) puede ser *face to face* o bien simbólica alterando el entorno de reproducción del sujeto injuriado. Con otros términos, durante el hecho violento el agresor altera la integridad corporal del otro sin que medie un principio de reconocimiento o respeto. Su único fin es lastimar premeditadamente al otro reduciéndolo a la impotencia y el sufrimiento. Es decir, tenemos una vocación de guerra donde las normas y las reglas de convivencia están ausentes, por lo que el uso de la fuerza física se constituye en el argumento de interacción por excelencia.

En su momento esta condición extrema Thomas Hobbes la había intentado resolver vía la creación de un Estado omnipotente que garantizara la paz de los individuos en sociedad, preservando su vida y propiedad a cambio de la cesión de soberanía. Años más tarde Max Weber perfeccionaría este señalamiento adjudicándole al Estado el monopolio legítimo de la violencia, con lo cual ejército y policía tendrían el derecho lícito para contener y reprimir la desobediencia¹²². De esta suerte, la rebeldía declarada por grupos políticos desestabilizadores del orden político, o las acciones delictivas llevadas a cabo por personas particulares, agrupaciones, clanes o bandas, son objeto del uso disuasivo de la violencia por parte del Estado en salvaguarda del *bienestar público*. Sobre este punto regresaremos más adelante, por el momento vale hacer hincapié en el proceso de incautación del uso de la violencia a que es sometido el individuo por parte de la entidad estatal. A partir de este momento si bien se reconoce la existencia de la violencia en las acciones intraindividuales cotidianas, el único con el consenso social para ejercerla en la dimensión colectiva es el Estado.

Pasemos ahora a la segunda noción que nos interesa: ¿qué es la delincuencia? Desde un punto de vista sociológico ésta es considerada una pauta individual o colectiva paralela a la violación de las normas sociales. Quienes quebrantan tales preceptos de convivencia social estarían ejecutando una acción de vulneración del orden social. Por tal razón existen instituciones sociales de punición como la cárcel, cuyo principal objetivo es castigar el desacato de un código normativo. Cuando la regla social falla en la regulación de las conductas individuales su lugar es ocupado por la sanción.

Sin detallar las múltiples interpretaciones de este comportamiento anómico, es necesario destacar la imposibilidad de hablar de una práctica delictiva homogénea. Cada conducta tiene su especificidad y varía en su atributo de naturalidad de un circuito cultural a otro. Así, fumar marihuana en los países occidentales es considerado delito, mientras en Oriente es parte de una normalidad. Lo mismo podemos decir del adulterio: en Occidente está penado en tanto para las sociedades de Medio Oriente es particularidad de su *habitus* cultural¹²³. No son iguales los delitos cometidos en las ciudades que en las regiones rurales, como diferentes son quienes los realizan; jóvenes, viejos, hombres, mujeres, analfabetas, profesionales, obreros, campesinos, etcétera.

Otra situación importante a mencionar, gracias al avance en la investigación social, es el agotamiento de las perspectivas biologicistas que consideraban los hábitos delictivos innatos a una cualidad genética. Por igual, digno de subrayar es la idea rígida que achacaba el trance delictivo a los grupos marginados o de escasos recursos económicos. Durante mucho tiempo ser pobre fue considerado sinónimo de delincuente. En nuestros días esta idea ha observado oportunas modificaciones, aceptando que el delito no sólo es cometido por los agrupamientos necesitados, sino que también puede ser realizado por personas emplazadas en la alta escala social. Es lo que se ha convenido en llamar delitos de cuello blanco. Entre ellos podemos citar los fraudes fiscales, desfalcos, prácticas ilegales en la venta de tierras o empresas, la venta ilegal de productos peligrosos, etcétera.

El delito no es congénito de las capas depauperadas de la sociedad, también es recurrente en los estratos medios y altos. Empero, los más publicitados, estigmatizados y castigados por la institucionalidad jurídico-social son los cometidos por los sospechosos comunes. De suyo, pues, con bastante reserva hay que tomar las afirmaciones de que “la delincuencia está desatada”, “no hay quien controle a la delincuencia”, “los delincuentes están en todas partes”, “hay que acabar con la delincuencia a como dé lugar”. Se trata de planteamientos genéricos que parten de un equivocado principio de uniformidad de los infractores. Con mesura habrá de ser examinado el protocolo de la violencia. Ésta ha dejado de ser indivisible para mostrarse como un paradigma heterogéneo que obliga a hablar no de la violencia sino de las violencias: urbana, familiar, policiaca, simbólica, verbal, étnica, etcétera. Al respecto, cabe resaltar que cualquier conglomerado social alberga en su seno este caudal de prácticas violentas. La diferencia que hay entre las sociedades para exteriorizarlas con mayor o menor explosividad reside en los niveles de institucionalización alcanzados por sus comunidades políticas. Esto es, en los arreglos de coexistencia, reconocimiento y representación incluyentes para todos los grupos, condensándose en aceptadas normas de organización y desarrollo social. Cuando los acuerdos de integración social son obsoletos su fatiga queda de inmediato evidenciada a través de conductas grupales e individuales anormales, cuyo principal rasgo distintivo es el desborde de los patrones de vida convencionales.

Para el presente de la sociedad mexicana podemos afirmar su inserción en una acusada crisis institucional de sus diferentes niveles de asociación, resultado de la convergencia de dos abrumadores procesos que están ocasionando desconcierto entre los diferentes grupos sociales, en especial entre los jóvenes: a) una decomposición de los valores corporativos tradicionales, consecuencia del quiebre en el monolito normativo sobre el que se había edificado su *modus vivendi* por más de setenta años, b) efecto directo de las trasmutaciones en la estructura del orden capitalista, cada vez más acelerado es el proceso de exclusión a que están siendo sometidos los jóvenes por la lógica del mercado provocando en ellos el convencimiento del *no future*, con una ausencia de porvenir, deterioro en la conciencia solidaria y un creciente escepticismo en política. De ambas situaciones, desarrollaremos la primera con más atención, mientras sobre la segunda sólo esbozaremos algunas consideraciones generales al final, dado que su tratamiento excede las posibilidades y propósitos del presente trabajo, pero sin embargo es necesario dejarla asentada.

Por décadas el quehacer social y político mexicano estuvo profusamente nutrido de valores y rutinas autoritarias, razón por la que nunca fue prioridad la construcción de mediaciones institucionales para cada una de las esferas del corpus social. Pero ahora, cuando es notable el desgaste del viejo régimen ante la transición, el paso a otras formas de congregación política está resultando muy costoso dada la ausencia de instancias legítimas y funcionales garantes de este proceso.

Este desfallecimiento de la institucionalidad autoritaria ha multiplicado los vacíos de poder que ahora son ocupados y usufructuados de manera impune por grupos policiacos corrompidos engendrados durante su vigencia¹²⁴. De ahí que no resulte extraño encontrar vasos comunicantes entre el crimen organizado,¹²⁵ la policía y los administradores de la justicia, sean ministerios públicos o jueces. Así, ingresar a la policía o a los órganos de impartición de justicia ha sido tomado como un aprendizaje para los futuros negocios delictivos.

Policías y militares en servicio o personal que en algún momento tuvieron contacto ex profeso con la violencia institucionalizada se hacen policías para instruirse en el uso de la fuerza, a la par de tender sus conexiones con áreas de poder dentro de la institución que a la larga le significarán protección y suministro de información privilegiada. Una red corporativa que lo mismo abarca negocios corporativos de gran escala, donde se encuentran involucrados los altos mandos, hasta las transacciones hormiga que se dan hacia abajo entre los funcionarios menores. El gran negocio con sus consecuentes jerarquías y desigualdades de distribución, que alcanza para todos sabiéndolo manejar, sobre todo siendo leal con la dinámica interna de la institución.

En otros términos: formar parte de esa gran hermandad policiaca que defenderá a sus integrantes, siempre y cuando éstos acaten fielmente las disposiciones de su lógica de convivencia interna.¹²⁶ En suma, una institucionalidad de normas, reglas, valores, etcétera, a la cual se enfrentan los nuevos prospectos de policías, pero que difícilmente pueden resistir o superar dada la simiente corporativa ya presente, merced el consumado proceso de socialización autoritaria a que fueron sometidos por las diferentes

instancias escolares, familiares, religiosas o los mass media.

La criminalidad tiene en estos especialistas del uso de la fuerza sus principales gestores materiales e intelectuales. Para constatarlo no hay más que revisar la información cotidiana ofrecida por los diferentes medios de comunicación, sin necesidad de referirse a uno en particular, y hallaremos que los actores principales en materia de robos, secuestros y homicidios realizados con violencia son jóvenes con un marcado origen social marginal y policías o ex policías. Uno y otro grupo concentran la mayoría de asaltos a casas-habitación, transeúntes, taxis, microbuses, robos de autos, secuestros momentáneos (los llamados exprés) o de larga data, pero en todos estos incidentes la constante es el excesivo grado de violencia utilizado, la cual se hace patente desde la vejación verbal, la agresión física, la tortura, hasta llegar al asesinato sin miramiento alguno.

Por lo tanto, tenemos dos grupos sociales en apariencia opuestos, pero que actúan de manera similar. ¿A qué se debe? ¿Ausencia de normas que los colocan en una actuación anómica? O bien ¿son reflejo de una forma de vida estructural en declive en la que el abuso e impunidad lejos de ser anormales han cumplido un rol determinante en los procesos de reproducción social y política?

La cultura de la ilegalidad

Al ocuparnos del fenómeno de la violencia en este trabajo estaremos pensando en la violencia relacionada con la criminalidad. Aquella coligada de manera cada vez más intrínseca con las maniobras delictivas. Las otras violencias, sin perder su importancia, requieren de un examen que por el momento rebasan este escrito.

A últimas fechas la dosis de violencia y crueldad en la ejecución de algunos delitos (robo y secuestro, sobre todo) ha subido de tono alarmantemente. Pero ¿ese es el común denominador para este tipo de actos? ¿O es de reconocer que la perniciosa combinación delito-violencia tiene como contexto una circunstancia específica, y es practicada sólo por individuos y grupos con características psicológicas y sociales peculiares? A lo que quedaría agregar: ¿quiénes son éstos? y ¿por qué lo hacen?

Para aproximarse a las respuestas de estas interrogantes debemos analizar una reciente encuesta nacional sobre el nivel moral de los mexicanos, cuyos resultados promedio muestra rasgos culturales por demás llamativos¹²⁷. Tenemos así que:

Moral y conducta en los mexicanos (están de acuerdo)

<i>Rubro</i>	<i>%</i>
1. Los mexicanos no creen en la justicia	59%
2. Es más conveniente arreglarse con las autoridades que obedecer las leyes	39%
3. Un político pobre es un pobre político	38%
4. El que no transa no avanza	36%
5. Más vale tener dinero que tener razón	39%
6. Violar la ley no es tan terrible, lo malo es ser sorprendido por las autoridades	32%
7. Se vale aprovecharse del puesto, siempre y cuando no se manden	25%
8. Para subir en el gobierno se requiere ser muy corrupto	43%
9. Considera ayudar a parientes y amigos si tuviera un alto puesto en el gobierno	52%
10. Está de acuerdo en aceptar mucho dinero que le ofrezcan por un favor que no daña a nadie, en caso de ocupar un alto puesto en el gobierno	37%

Datos tomados de Enrique Alducin Abitia, "Ética, educación y cultura", en *Este País*, México, núm. 88, julio, 1998, p. 7.

Como corolario reproducimos los testimonios de un aspirante a policía y el del psicólogo encargado de evaluarlo. El primero señala:

Yo no me desespero ni me enojo; tengo una razón por la cual debo esperar y no impacientarme. Creo en lo que dice mi hermano, porque conozco su situación de vida que como policía ha adquirido, y de alguna manera el dinero que en estos momentos no tengo una vez como policía estará recuperándolo. Dice mi hermano que una vez estaban asaltando una zapatería cuatro individuos, que embolsaban en maletas y petacas deportivas toda la mercancía posible; todavía esperaron a que terminaran, y cuando los cuatro individuos pretendían escapar fueron interceptados por mi hermano y otro policía. Como pudieron agarraron a dos, subieron primero todas las maletas y petacas deportivas con la mercancía a la patrulla; después a los asaltantes les quitaron dinero, chamarras y sus zapatos, y dejaron que se pelaran. Mi hermano se quedó con la mitad de la mercancía. Toda la familia estrenó en ese entonces zapatos nuevos; a su esposa la mandó de mercado en mercado vendiendo zapatos y artículos deportivos¹²⁸.

En la oficina de reclutamiento, un día antes del examen, el psicólogo advierte: "No me importa que hablen o se muevan porque el examen es para medir la personalidad de cada uno de ustedes... de todas maneras los voy a reprobar, y el que quiera autocalificarse, lo único que tiene que hacer es poner entre las hojas del examen el dinero conforme quiera su calificación"¹²⁹.

Dos declaraciones provenientes de diferentes fuentes pero con un común denominador: una cultura política asentada en los principios de la ilegalidad y la prerrogativa. Por tal razón, resulta normal tanto para el aspirante a policía como para el individuo ordinario asociar poder con impunidad y negocio. En ese sentido, al llegar a un puesto de decisión del orden que sea hay que sacarle provecho. En este caso, ser policía se ha convertido en sinónimo de dispensa para realizar cualquier actividad ilícita sin reclamo o sanción.

Pero ¿es un buen negocio acceder a las áreas de poder y traficar con ellas? La respuesta es afirmativa para regímenes autoritarios, donde la premisa central es mantener el *orden político*. Entendido el mismo como razón de Estado que justifica echar mano de los medios necesarios para cumplir tal objetivo, aunque éstos sean contrarios a los intereses y garantías de la sociedad. La policía en estos regímenes se constituye en el custodio de la sociedad, en su vigilante, no en su protector que haga válidos los derechos ciudadanos de sus integrantes¹³⁰. Es una institución que procesa su actuar por encima de la legalidad instituida, ya que su naturaleza organizativa y de acción está signada por la lealtad al jefe, al superior, al líder; en suma, a quien tiene el poder¹³¹.

Pero ¿de dónde fue asimilado este código valorativo? La respuesta inobjetable la encontramos en las instituciones socializadoras: escuela, familia, iglesia y, sobre todo, medios de comunicación. Instancias difusoras de un pudor social que por más de medio siglo han servido de lubricante para el orden político posrevolucionario. Un sistema de vida social que para reproducirse echó mano de la trilogía negociación-cooptación-represión¹³². De suerte que a cualquier disidencia social o política se le colocaba en la disyuntiva de integrarse o sufrir las consecuencias por tal disconformidad. Una relación política amigo-enemigo que le permitió a este sistema mantener un rígido control político garantizando así su estabilidad, misma que hoy en día pareciera tambalearse.

Y decimos que pareciera, porque día con día aparece esa realidad en los medios. No es nada nuevo, siempre ha estado ahí. El inconveniente es que no salía a luz pública. Su conocimiento no era difundido tan abierta y masivamente. Se sabía de la corrupción policiaca, de los asaltos llevados a cabo por ellos mismos, de la delincuencia en lo general. Pero sólo podía testimoniar de ello quien lo había sufrido de cerca o bien por ser escucha del grupo de pasillo donde se rumoraba este suceso. Los medios de comunicación estaban muy distantes de querer y tener la libertad para ofrecer una información a fondo de los episodios sombríos que rodeaban el ejercicio del poder político en México.

Como bien subraya Flores Olea: "el sistema de control en México no necesariamente se ejerce por la vía coercitiva, sino utilizando instrumentos más sutiles de control, *al menos mientras no parece estar en peligro la estabilidad*, la estandarización y manipulación de las conciencias, la generalización del conformismo y la apatía, la aceptación sin protesta del orden, la difusión publicitaria de mitos consagratorios del estatus, etcétera"¹³³.

Un propósito estabilizador donde escuela, iglesia y medios de comunicación (primero la radio y ahora la televisión) han desempeñado un papel determinante, irradiando un adoctrinamiento mojigato solapador de la prebenda, la ilegalidad, la

transa, el abuso de poder¹³⁴. Entidades que a su vez tienen como constante compartir una naturaleza autocrática que las hace ser por antonomasia excluyentes en su organización y funcionamiento. Esto es, se manejan despóticamente por encima de los intereses públicos de la sociedad.

Tras la liberalización de los medios de información y al empezar a revelarse rasgos de la vida política del país, quienes ahora cargan con el estigma de la corrupción son los gobernantes y funcionarios, pero ¿esto no fue siempre así en la lógica del sistema político mexicano? Sí, pues las lealtades dentro del poder político estaban asociadas al otorgamiento de canonjías y concesiones. Se permitía el latrocinio no como un procedimiento antimoral sino como parte de una lógica funcional que tiene en la corrupción y la impunidad uno de sus patrimonios capitales. El pacto político emanado del conflicto revolucionario de 1910 se edificó sobre estas bases, las elites políticas lo sabían y se respetó este juego de doble moral ritualizándose cada seis años la transferencia del poder formal, pero que de antemano se sabía representaba para quienes llegaban a tener el poder total para disponer a plenitud de los recursos. Los que se iban lo hacían con la certeza de estar protegidos por el compromiso suscrito entre los diferentes clanes políticos, siendo la premisa central esperar su turno. Una vez cumplido su ciclo de mando retirarse en silencio con información privilegiada que les permitía subsistir y mantener su influencia.

Este concordato en el núcleo del sistema político, no obstante, tiene sus primeras fisuras a principios de la década de los ochenta con la llegada de la elite tecnócrata al gobierno. A partir de ahí la ríspida controversia intra elites ha conducido la disputa por la nación fuera de los límites institucionales, a la par de dejar sin control a las camarillas policíacas engendradas¹³⁵, quienes posesionadas del uso legal de la violencia, además de “hacer sus negocios particulares”, se ofrecen al mejor postor en la lógica de hacer una buena transacción, pero siempre distantes del papel que en las democracias habrían de cumplir: defender los derechos ciudadanos por encima de intereses personales o corporativos.

En este contexto valorativo donde el acuerdo clientelar ha sido el eje rector de la vida sociopolítica del país, no debe sorprender una exacerbación de la violencia intencional y con engañoso sin sentido que los habitantes de México estamos padeciendo de manera abrumante durante los últimos tiempos. Es una inquietante expansión de la violencia criminal caracterizada por la saña para cometer los delitos, que dejan de ser asaltos comunes para convertirse en una suerte de ajuste de cuentas. El delincuente ya no queda satisfecho con el robo de la cartera, el automóvil o las joyas; como regla extrema identifica a su víctima como un enemigo de guerra al cual hay que eliminar a la menor resistencia. Por tanto, ese uso de la fuerza física para atentar contra la integridad del otro se realiza con toda intención, aunque pareciera no tener un fundamento. Parecen conductas ensayadas durante una guerra o rebelión, donde el uso de la violencia adquiere una valía, no la más razonable pero tiene una representación y finalidad.

Sobre esta marejada de violencia señalaremos tres hipótesis: la primera nos llevaría a confirmar un irreversible envilecimiento entre los grupos marginados de los elementales valores sociales de integración y comunidad, derivando en un pronunciado resentimiento social cuyo desahogo es canalizado mediante estas conductas. La segunda sería que asistimos a un insalvable agotamiento del Estado (sea por ineficacia, atrofia o crisis) para seguir tutelando el monopolio de la violencia, siendo aprovechada con éxito esta coyuntura por el crimen organizado en sus diferentes expresiones. Los intentos gubernamentales para mantener el orden social resultarían infructuosos, esperándose una consolidación de tales segmentos de poder. De ahí que la violencia desatada en las calles estaría sirviendo de catalizador para mostrar la fragilidad estatal en el control de este recurso. La tercera identificaría el uso de la violencia como parte de una estrategia de los sectores conservadores del *ancien regime*, dirigida a crear un clima de terror neutralizador de la incorporación de la sociedad al debate político¹³⁶.

Preocupados por sobrevivir, los ciudadanos ahora tienen además que cuidarse de la agresión criminal en las calles. Un doble pesar que poco aliento y convicción les deja para participar políticamente. Porque indudable es el interés de asociarse, pero ¿a través de qué medios o instancias? No hay muchas alternativas dado el bajo margen de credibilidad de los mexicanos en sus instituciones y organizaciones políticas.

¿Ética política o disciplina de la obediencia?

La declarada transformación del Estado mexicano posrevolucionario ha puesto a

discusión supuestos que antaño se consideraban inalterables. Uno de los más controvertidos es el relacionado con la noción de lo público¹³⁷. De suyo hablar de lo público en el país siempre se consideró simétrico a lo estatal. Y de cierta forma se tenía razón, ya que en regímenes autoritarios la estatización¹³⁸ de la esfera social y política es una constante. Por ende, la ausencia de una asidua concurrencia política, así como de una autonomía organizacional propia de las democracias políticas occidentales, ha puesto en entredicho la autenticidad de una vida pública en el riguroso sentido moderno durante los últimos sesenta años. Esta querrela objeta frontalmente las tareas estatales que de forma tradicional habían sido clasificadas como públicas: educación, obras, salud, administración o seguridad.

Debido a ello, no obstante manejarse un discurso que asume el interés general y el bienestar colectivo por encima de la autoridad estatal, es de sobra conocido que el decurso de la acción gubernamental brindó una faceta contraria con una elite política privada de una vocación histórica liberal que la condujo a centralizar las decisiones en aras de sus motivos personales, pero alardeándolos como los intereses de todos. Por consiguiente, los cuerpos policiacos responsables de la *seguridad pública* estaban distantes de pretender simbolizar los intereses de la población. El compromiso era con el jefe o líder en turno, ofreciéndole lealtad incondicional a cambio de tolerancia y encubrimiento en sus operaciones delictivas. De este modo, la configuración institucional de la policía tuvo su basamento en tratos personales no escritos que a la larga crearon una densa estructura de poder. Una subcultura corporativa y clientelar que en la actualidad sufre el deterioro de su urdimbre incitando a enconadas luchas de supervivencia.

En este contexto, con un espacio público estatizado supeditado a los designios de cofradías corporativas, se señala que la delincuencia será abatida aplicando todo el rigor de la ley haciendo respetar el Estado de derecho. Una falacia en sí misma, ya que ¿cuándo ha existido la legalidad en la vida social y política, y por ende el Estado de derecho en México? Más de 50% de los mexicanos no cree en la justicia (véase cuadro). Aquí hay un problema de concepción derivado del afán legitimador que las elites posrevolucionarias quisieron darle al nuevo *statu quo* que las llevó a enaltecer hasta el extravío la norma jurídica en sí misma. Carentes de un proyecto hegemónico (en sentido gramsciano) de larga data, su empeño central fue construir un aparato de poder vertical excluyente de las oposiciones que les diera margen de maniobra para su reciclaje de intereses. Esto significó procrear un patrón de relaciones políticas tipificado por las componendas y las complicidades, utilizando como escudo legitimador la figura del Estado de derecho. Pero cuya simplificación caprichosa de sus lineamientos jurídico-legales lo ha vaciado de legitimidad y fundamentos razonables.

Amparados en la razón de Estado los gobiernos priístas convirtieron la vida constitucional en un laberinto reglamentario sembrado de formulismos embrollados y oscuros que hicieron de la práctica jurídica un ejercicio más cercano a la marrullería y la triquiñuela que al noble propósito de entender y aplicar la ley como mecanismo privilegiado de convivencia política. Es evidente una seria desorientación conceptual para distinguir entre legalidad y legitimidad. A la luz de los acontecimientos recientes su no resolución ha causado una innecesaria tensión entre lo normativo y lo justo, colocando al país en una comprometida pendiente de ingobernabilidad.

Esto pone sobre la mesa de la discusión para el futuro inmediato el expediente del proyecto público de sociedad. La deliberación a fondo entre todos los grupos sociales (hegemónicos y subalternos), la configuración de un orden social y político asentado en un sólido cuadro de premisas éticas reforzado por el ingrediente legal. Este nuevo pacto de dominación tendría en la democracia política el mecanismo de apaciguamiento del conflicto social, a la par de ser un bosquejo de organización social que propone redefinir el vínculo Estado-sociedad, privilegiando la constitución de instancias mediadoras potenciadoras de una imprescindible autonomía e independencia del individuo.

La inseguridad pública no acabará con la modificación del Código Penal e incluso la Constitución. El problema va más allá y esta inscrito en la lógica de funcionamiento de las instituciones promotoras de valores sociales. Mientras la escuela, los medios de comunicación y la iglesia no ajusten su proceder a los lineamientos de un interés público seguirán defendiendo y representando cotos clientelares y corporativos. Ergo, el quid a resolver en la lucha contra la violencia criminal no está en el proceder en sí desplegado por los delincuentes como individuos, sino en el tipo de normas, valores e instituciones a la luz de la cual estas personas se socializaron.

Marginación e integración social

En otro orden de ideas, pero íntimamente relacionada a la trama descrita, es de subrayar la severa crisis de expectativas en la sociedad mexicana, fruto de la dilatada contradicción estructural entre una cultura que exalta y homogeniza las aspiraciones de consumo de la población a través de los medios de comunicación, pero que choca de forma abrupta con una coyuntura económica restrictiva y anuladora de tales anhelos, generando en sus usuarios desencanto y frustración. Mientras la pobreza aumenta en sus índices¹³⁹, es patente cómo vastos grupos sociales —compuestos primordialmente por jóvenes urbanos— son sometidos al embate comercial de los medios que les brindan información y estímulos valorativos acerca de los nuevos bienes producidos por la sociedad contemporánea. Se les exhiben estándares de vida excepcionales que los jóvenes asumen como arquetipos de movilidad social a seguir, pero que no logran ser realizados cuando enfrentan mínimas oportunidades de empleo a pesar de tener mejores condiciones de escolaridad que —por ejemplo— sus padres.

Si bien el agente económico no es la explicación total del fenómeno de marginación y violencia que vivimos, sí podemos afirmar que es su detonante. Un estancamiento económico que ha condenado a buena parte de la población a vivir bajo la sombra de la pobreza y la extrema pobreza. A pesar del impulso gubernamental a planes y programas para combatir la pobreza suministrando servicios básicos como electricidad, agua potable, drenaje, pavimentación, ésta se reproduce ahora en dimensiones inéditas como los bajos ingresos, desempleo, enfermedades y baja escolaridad. Disminuye la pobreza pero se acentúa brutalmente la desigualdad. Refrendo de esta tendencia excluyente son los señalamientos del Banco Mundial, el cual especifica que México está entre los doce países donde viven 80% de los pobres del mundo¹⁴⁰.

Aceptar de manera mecánica la relación pobreza-delincuencia nos llevaría a considerar a todos los pobres como delincuentes, y esto no es así, como lo mencionábamos. Los pobres como grupo social reproducen los principios de sumisión y respeto a que han sido acostumbrados por la cultura autoritaria y corporativa. Por su condición, con grandes rezagos culturales e informativos a cuestas, para los pobres su prioridad es la lucha diaria por sobrevivir sin detenerse mucho a pensar el por qué de su infortunio. Un atraso estructural que por décadas ha sido utilizado por los grupos de poder, quienes mediante abyectas prácticas corporativas aleccionaron a la gente para subordinarse si quería obtener los satisfactores básicos.

Se trata de un intercambio de lealtades por beneficios elementales en el orden del trabajo, la vivienda, la salud, el alimento, el vestido. De ahí el éxito para las componendas laborales o bien las artimañas político-electorales como la compra de votos, el acarreo, la cargada, etcétera. En suma, una cultura política del poder edificada sobre la urdimbre de prerrogativas y fidelidades personales que depreció la creación de un orden asentado en preceptos esenciales de convivencia como la ley, la tolerancia, la ciudadanía, la nación.

Para el correcto florecimiento de este entramado autoritario fue imprescindible limitar el pleno acceso a los pobres a los elementos básicos de análisis que les permitieran juzgar su realidad. El resultado fue quedar a merced de unos medios de comunicación sometidos e incapaces de brindar información confiable y veraz. A pesar de los teatrales discursos ensalzando los logros cuantitativos de la escuela pública, ésta sigue teniendo un gran adeudo en el plano cualitativo. Porque si bien la matrícula y expedición de documentos terminales en los diferentes grados escolares ha sido descollante en los años recientes, los conocimientos impartidos en todos sus niveles dejan numerosas dudas acerca de su calidad.

Con esta endeble atención en los niveles de bienestar de la población las nuevas generaciones resienten su distanciamiento de los beneficios del progreso tan reiteradamente enaltecidos. En su lugar tenemos un nebuloso panorama que fomenta un desgarramiento interno en los principios de integración y motivación de los jóvenes. Su conexión con la comunidad, que es la familia, sufre severas fracturas cancelando sus mínimos ámbitos de reproducción y materialización de expectativas. La familia es su tradicional contorno de interacción así como máximo logro vital. Estar sin hogar o quedar sin la posibilidad de integrar una prole debido a la supresión de oportunidades de desarrollo está causando un serio debilitamiento de las pautas de integración. Quienes han crecido fuera de esta cobertura normativa existente muestran ese desequilibrio con un desenvolvimiento psicológico, afectivo y ético distante de los principios básicos de

cohabitación, blandiendo en su lugar un dilatado resentimiento social exteriorizado a través de los comportamientos saturados de insensatez e irracionalidad.

Habida cuenta todo lo anterior, un apunte obligado en este ambiente de globalización es que la violencia como expresión de resistencia-resentimiento no es particular de la sociedad mexicana, también es objeto de preocupación en otras partes de la región latinoamericana, así como en Europa o Estados Unidos. Independientemente de las causales particulares de cada lugar, un elemento central a no perder de vista es el vínculo estrecho entre violencia y su perímetro socio-político. La existencia de identidades individuales o colectivas mancomunadas con hábitos intemperantes no puede ser ceñidos a un estado de desequilibrio emocional o desajuste genético.

A este respecto vale la pena referirse a un evento significativo ocurrido en el transcurso del año: la advertencia por parte del Banco Interamericano de Desarrollo del aumento de la violencia con una concatenación directa con los procesos de asentamiento de las nacientes democracias latinoamericanas. Razón por la cual exhorta a los gobiernos de la región a investigar diligentemente este acontecimiento, a modo de implantar mecanismos que disminuyan su impacto en la unificación social y la gobernabilidad¹⁴¹.

A manera de conclusión

En primer lugar, es de asentar que la relación delito-violencia no es intrínseca e incluyente. La delincuencia como fenómeno social es una peculiaridad de las sociedades modernas. Ya Durkheim en el siglo XIX la había identificado como un mal necesario que permitía la reproducción funcional de la sociedad. Pero la existencia de esta patología no admite su derivación obligada en acciones violentas. En segundo lugar, los delitos no son propiedad exclusiva de los agrupamientos más empobrecidos, los sectores medios y altos también participan de este tipo de prácticas.

En tercer lugar, por las tendencias registradas los individuos más proclives a delinquir con violencia son aquellos que han mantenido algún vínculo con las instancias de coerción estatales (policía y ejército). En cuarto término, la fuente social de donde surgen los recursos para estas entidades es aquella donde la pobreza y la marginación han debilitado los lazos comunitarios del individuo hacia su entorno, generando en él un sentimiento de revancha social, por lo que el uso de la violencia legal (siendo policía) o ilegal tiende a ser un patrón de vida prohijado por una cultura corporativa y autoritaria concitadora de usanzas arbitrarias e intolerantes.

La preocupación por deslindar violencia y delito responde a evitar caer en simplificaciones de identificación entre uno y otro fenómeno, luego que ello puede crear las condiciones para fomentar un estado de ánimo con raíces totalitarias. La desesperación por sufrir todos los días el trastorno de la inseguridad permite que ante la falta de respuestas o resoluciones inmediatas por parte del gobierno, la disposición para la sanción dura y total encuentre un campo fértil. De ahí el reclamo de algunos sectores de la sociedad para que se imponga la pena de muerte o el estado de sitio. Por suerte estas demandas no han encontrado aún eco en la mayoría de la población, sin embargo si el estado de cosas no cambia sustancialmente es viable un giro radical en esta postura.

La interrogante ahora es si el gobierno será capaz de atenuar la violencia. Para responder surgen dos presunciones a considerar: a) no es viable que controle y erradique la violencia, porque es parte intrínseca de su condición. Para lograrlo tendrá que impulsar un proceso de autorreconstrucción, el cual implica dismantelar las instancias y mecanismos mediante los cuales el autoritarismo se ha impuesto, b) en esta transformación ya no tendrían lugar los cacicazgos, las lealtades clientelares, las organizaciones jerarquizadas, los valores autoritarios.

Ambas implicarían un replanteamiento institucional y por ende de modelos de poder, donde las viejas elites políticas tendrían que renunciar a sus cotos de influencia, lo cual —según la evidencia de los hechos y el actuar de las mismas— está muy distante de ser parte de sus proyectos.

www.difusioncultural.uam.mx/revista/abr2004/mora.pdf

Wars of the Cities

Stephen Graham. Professor of Human Geography at Durham University, UK

Las guerras de las ciudades

Stephen Graham. Profesor de Geografía Humana en la Universidad de Durham. Reino Unido

Como parte de su cuidadosamente planificada nivelación palmo a palmo de la ciudad de Rafah en la franja de Gaza en mayo de 2004, las fuerzas israelíes han hecho mucho más que arrasar todavía más viviendas y asesinar todavía a más civiles. Han destruido los depósitos de agua, las farolas, los postes de electricidad e incluso el mobiliario urbano. Se han hecho pedazos sistemáticamente cuatrocientos metros de autovía. E incluso los símbolos más banales de la vida urbana moderna, en gran medida dados por sentados en el oeste, han sido cuidadosamente arrasados.

Este último asalto da cuerpo al hecho de que los objetivos de la guerra contemporánea ya no son las fronteras de los estados nación o los ejércitos convencionales que resisten en campos abiertos. En la medida en que una guerra de estado contra estado se ve reemplazada a menudo por una proliferante variedad de conflictos insurgentes, terroristas e informales, así los objetivos violentos son, en cambio, los espacios comunes, los símbolos, y los sistemas de soporte de la vida urbana cotidiana. En nuestro mundo aceleradamente urbanizado, de hecho, la guerra y el terror realmente están compuestos de cuidadosos asaltos a las ciudades. La guerra y el terror, en otras palabras, se reducen a esfuerzos por negar o matar la ciudad. En muchos casos pueden comprenderse mejor como actos de *urbicidio* deliberado.

Últimamente, tales ataques raramente alcanzan los niveles de guerra total, y aniquilación urbana total, que caracterizaron el siglo veinte, alcanzando su apogeo en los urbicidios nucleares de Hiroshima y Nagasaki en 1945. Podría recordarse que las ciudades todavía son algunas veces completamente arrasadas, como la capital chechena, Grozni, lo fuera a mediados de los 90, después de que los rusos experimentaran humillando a los derrotados allí. Aunque tal guerra "total" es hoy algo extraño, un aspecto clave de la guerra actual sigue siendo la deliberada fijación de objetivos en infraestructuras, significados simbólicos, y espacios civiles de las ciudades, así como sus habitantes.

Como resultado, la guerra y el terror en la actualidad, tiene lugar en los supermercados, las manzanas residenciales, los patios, andenes de metro y parques urbanos, en lugar de entre las pobladas filas de los ejércitos que luchan en campos abiertos o en combates aéreos. Los lugares comunes de las ciudades son pues atacados geopolíticamente como nunca antes. La violencia política mundial atraviesa a través de ellos –si los lectores disculpan el juego de palabras- como la electricidad a través de un pararrayos.

Por un lado, en occidente y las ciudades capitalistas avanzadas, hay un sentido creciente de que incluso el acontecimiento o fallo urbano más básico –el deterioro de una rueda de metro, un conductor de metro con gripe, una persona con un gran paquete, una caravana aparcada junto a un edificio estratégico- pueden prefigurar un instante de catástrofe urbana. Hay una palpable sensación de colapso general de las fronteras nacionales, que expone potencialmente a las ciudades a una amplia serie de incalificables ataques violentos y riesgos impredecibles en cualquier instante.

As part of their carefully planned leveling a whole swathes of Rafah city in the Gaza strip in May 2004, Israeli forces have done much more than bulldoze yet more houses and kill yet more civilians. Water tanks, lamp posts, electricity poles and even street furniture have been destroyed. Four hundred meters of dual carriageway have been systematically ripped up. And even the most banal symbols of modern urban life, largely taken for granted in the west, have been carefully bulldozed.

This latest assault brings home the fact that the targets in contemporary warfare are no longer the boundaries of nation states or conventional armies standing in open fields. As state-on-state war is largely replaced by a proliferating range of informal, terrorist and insurgent conflicts, so the targets for violence are, instead, the basic spaces, symbols, and support systems of everyday urban life. In our rapidly urbanising world, in fact, war and terror is now actually *made up of* careful assaults on cities. War and terror, in other words, now boils down to efforts to deny or kill the city. In many cases they can best be understood as acts of deliberate *urbicide*.

These days, such attacks rarely reach the levels of total war, and total urban annihilation, that characterised the twentieth century, reaching their apogee in the nuclear urbicides at Hiroshima and Nagasaki in 1945. It should be remembered that cities are still sometimes completely levelled, as the Chechen capital, Grozni, was in the mid 1990s after the Russians experienced humiliating defeats there. Whilst such 'total' war is now rare, a key aspect of current warfare remains the deliberate targeting of the infrastructures, symbolic meanings, and civil spaces of cities, as well as their inhabitants.

As a result, war and terror now takes place in supermarkets, apartment blocks, back yards, subway platforms and city parks, rather than through the massed ranks of armies slogging it out in open fields or aerial dogfights. The everyday sites of cities are thus geopolitical charged as never before. The world's political violence shoots through them – if readers will pardon the pun -- like electricity through a lightning conductor.

On the one hand, in the west and advanced capitalist cities, there is a growing sense that even the most basic urban event or malfunction – the wheel falling off a subway train, a subway driver with 'flu, a person with a large package, a van parked next to a strategic building – could prefigure an instant of urban catastrophe. There is a palpable sense of the wholesale collapse of national borders, potentially exposing cities to a huge range of unspeakably violent attacks and unknowable risks at any instant

On the other hand, much of the work of governments is now driven by the imperative of 'security'. Here, attempts are

Por otro lado, buena parte del trabajo de los gobiernos está ahora dirigido por el imperativo de la "seguridad". Aquí, los atentados se están utilizando para reafirmar esas mismas fronteras para poner a prueba y mantener alejados, o al menos dar esa sensación, tales riesgos –terroristas suicidas, armas de destrucción masiva, daños en los códigos informáticos, buscadores de asilo belicoso, virus SARS- de las frágiles ciudades occidentales y de sus vulnerables habitantes y economías. De modo que, aunque las fuerzas estadounidenses y británicas asaltan los espacios urbanos cotidianos de Irak, y sus gobernantes apoyan el ultraje israelí continuado de las ciudades palestinas, al mismo tiempo, las políticas sociales, de planeamiento urbano y de inmigración en "la patria" se están inscribiendo cada vez más en los imperativos de "seguridad de la patria" y de "protección severa de las infraestructuras".

Abundan otros signos de desdibujamiento de la "guerra y el terror totales" en los espacios y tecnologías cotidianos de la vida urbana. El más conocido aquí es la cuidadosa utilización por parte de Al Qaeda de cápsulas usuales de movilidad y comunicación- aviones, trenes y teléfonos móviles- para causar los estragos y la carnicería del 11 de septiembre de 2001 y, en Madrid, del 11 de marzo de 2004. Pero piénsese, también, en el asedio de Sarajevo y Mostar en las guerras de los Balcanes de los 90 por parte de los serbios nacionalistas que bombardearon minuciosamente bibliotecas, puentes y plazas, simplemente porque simbolizaban una tradición de mezcla urbana tolerante que se oponía a su nacionalismo étnico "puro". O en el modo en que, tanto los Estados Unidos como las fuerzas israelíes, retratan las ciudades árabes como deshumanizados "nidos de ratas" de simple resistencia terrorista, para legitimar el desencadenamiento masivo, y a menudo indiscriminado, del estado de violencia contra esas ciudades, sus habitantes, y el complejo conjunto de los sistemas de servicios que necesitan para funcionar.

Del mismo modo que los ataques de Al Qaeda a las discotecas de Bali y las capitales económicas europeas, los suicidas palestinos también responden a la difusión del terror en los espacios urbanos cotidianos de los israelíes. Algo que se realiza como respuesta desesperada a los niveles de asesinatos y violencia muy superiores que ellos afrontan cada día a manos de los militares israelíes (cosa que han hecho durante cinco décadas). El objetivo aquí es dirigir la amenaza de muerte violenta e impredecible directamente al corazón a los centros urbanos de estilo occidental de Israel. Como los suicidas se mueven desde los ataques a los objetivos militares israelíes, a volarse ellos mismos en vestíbulos abarrotados, autobuses, cafeterías y discotecas en el corazón de Jerusalén, Tel Aviv y Haifa, Adi Shvee escribió en el periódico *Ha'aretz* en marzo de 2002 que había caído en la cuenta como israelí que "ésta es una guerra sobre el café y el cruasán de la mañana. Sobre la cerveza de la tarde. Sobre nuestras mismas vidas".

Como ocurre con buena parte de la violencia de estado, terrorista e informal, el principal objetivo es engendrar y potenciar la ansiedad, lo que incide incluso contra lo normal y lo banal en la vida urbana cotidiana con el horror potencial de una matanza en una fracción de segundo o la muerte instantánea. Con no otras armas reales de resistencia que los palestinos aparentemente encaran contra el completo colapso de la esperanza de una vida mejor, se está explotando ahora la única arma que les queda –colocar el cuerpo cargado de explosivos de una persona en proximidad con aquel considerado "enemigo" antes de la detonación-.

Ambas caras en las contiendas crecientemente similares entre resistentes palestinos y soldados israelíes, y las fuerzas militares americanas y los iraquíes insurgentes, están también eligiendo cuidadosamente como blanco los "objetivos blandos" que la urbanización global proporciona por millones. Esto es crucial porque las ciudades, y sus habitantes, son especialmente vulnerables a la guerra y el terror. La vida urbana descansa en el funcionamiento continuo de complejas infraestructuras que proporcionan

being made to reassert those very same borders to try and keep, or at least, *be seen* to keep, such risks -- suicide bombers, weapons of mass destruction, malign computer code, militant asylum seekers, SARS viruses -- away from the west's fragile cities and their vulnerable inhabitants and economies. So, whilst US and British forces assault the everyday urban spaces of Iraq, and their governments support Israel's continuing defilement of Palestinian cities, at the same time, social, immigration and urban planning policies in the 'homeland' are quickly being enrolled into the imperatives of 'homeland security' and 'critical infrastructure protection'.

Other signs of the blurring of 'global war and terror' into the everyday spaces and technologies of urban life abound. Most well known here is the careful use by Al Qaeda of banal capsules of mobility and communication – 'planes, trains and mobile phones -- to wreak havoc and carnage on 11 September 2001 and in Madrid on 11 March 2004. But think, too, of the besieging of Sarajevo and Mostar in the 1990s Balkan Wars by Serbian nationalists who carefully shelled libraries, bridges and squares simply because they symbolised a tradition of tolerant urban mixing which stood in opposition to their 'pure' ethnic nationalism. Or of the way in which both US and Israeli forces both portray Arab cities as dehumanised "rat's nests" of pure, terrorist resistance to legitimise the unleashing massive, and often indiscriminate state violence against those cities, their inhabitants, and the complex set of support systems that they need to function.

As well as the Al Qaeda attacks on Bali's discos and western economic capitals, Palestinian suicide bombers are also attempting to bring terror to the everyday urban spaces of Israelis. This is being driven as a desperate response to the much greater levels of killing and violence that they face everyday at the hands of the Israeli military (and have done for five decades). The objective here is to bring the threat of unpredictable, violent death right into the heartland of Israel's western-style urban city centres. As suicide bombers moved from attacking Israeli military targets, to blowing themselves up in snooker halls, buses, coffee bars and discos in the heart of Jerusalem, Tel Aviv and Haifa, Adi Shvee wrote in the newspaper *Ha'aretz* in March 2002 of the realisation as an Israeli that "this is a war about the morning's coffee and croissant. It is about the beer in the evening. About our very lives".

As with all informal, terrorist, and much state violence, then so the main object is to breed an underlying anxiety which charges even the normal and the banal in urban everyday life with the potential horror of split-second carnage or instant death. With no other real weapons of resistance against the complete collapse of hope for a better life that Palestinians apparently face, the one remaining weapon – to bring one's explosive body into proximity with those assumed to be the 'enemy' before detonation – is now being exploited.

Both sides in the increasingly similar struggles between Palestinian fighters and Israeli soldiers, and the US military forces and Iraqi insurgents, are also carefully targeting the 'soft targets' that global urbanisation provides by the million. This is crucial because cities, and their inhabitants, are especially vulnerable to war and terror. Urban life relies on the continuous functioning of complex infrastructures to bring in food, water, fuel, and energy and to take away wastes. Certain infrastructures, such as electricity, are the basic foundation for all of the others. Violence that destroys these infrastructures quickly produces terrible humanitarian crises. Urbanites, who have

agua, alimentos, combustible, energía y que eliminan los residuos. Ciertas infraestructuras, como la electricidad, son el soporte básico para todas las demás. La violencia que destruye estas infraestructuras provoca aceleradamente terribles crisis humanitarias. Los habitantes de las ciudades, que habitualmente sólo han tenido que aprender a sobrevivir en ambientes totalmente tecnologizados, habitualmente tienen muy pocas opciones si los alimentos no llegan a la ciudad, si se corta el suministro de agua y energía, o no se retiran las basuras.

La explotación de la vulnerabilidad de las poblaciones urbanas, la elección como blanco de las ciudades y las infraestructuras urbanas desde el aire son ahora centrales, tanto para Estados Unidos como para la doctrina militar israelí. Ciertamente, cuando los militares americanos atacaron la mayoritariamente rural sociedad afgana, Donald Rumsfeld, el Secretario de Estado, remarcó que "la fuerza aérea americana no se está quedando sin objetivos. Afganistán lo es". Esto era simplemente porque el bajo nivel de desarrollo urbano-industrial en ese país falló al proporcionar las estaciones de electricidad, las redes de comunicaciones, y las infraestructuras de transporte que la fuerza aérea americana selecciona habitualmente para arasar (con la ayuda de sus propios ingenieros civiles).

Al igual que Al Qaeda, el ejército de Estados Unidos también elimina deliberadamente las infraestructuras de las ciudades. Respaldados por complejas teorías de "guerra infraestructural", los militares norteamericanos han desarrollado bombas especiales de "apagón", que destruyen sistemáticamente la infraestructura eléctrica de una ciudad. La idea es que el apagado completo de las sociedades enemigas proporcionará una presión política insoportable tanto de los líderes como de la población civil. Tales bombas se usaron intensamente en los ataques sobre Irak (1991 y 2003) y en 1999 en el bombardeo de Serbia.

Cuando comenzó la devastación completa de los sistemas eléctricos iraquíes, un avión de las fuerzas americanas, el Lt. Col. David Deptula, envió un mensaje de atención a los civiles iraquíes: "¡hola, vuestras luces volverán a conectarse tan pronto como os deshagáis de Sadam!" Otro, el General de Brigada General Buster Glosson, explicaba que las infraestructuras eran el principal objetivo de los bombardeos porque el ejército estadounidense quería "tratar a cada familia de un modo autónomo y hacerles sentir que estaban aislados... Queríamos jugar con su psique".

Aunque el colapso de la electricidad llevaba inmediatamente al colapso de los sistemas de abastecimiento y saneamiento servidos por electricidad, sin embargo, este "juego" llevó directamente a uno de los peores desastres humanitarios de finales del siglo XX. Más de 100.000 personas –principalmente jóvenes, ancianos y enfermos– murieron en seguida por las enfermedades derivadas del agua. Más de un millón de niños murieron prematuramente en 5 años porque las sanciones impidieron la reparación de los sistemas de agua y electricidad. Ruth Blakely, de la Universidad de Bristol, ha calificado ésta como una estrategia de "bombardea ahora, muere más tarde".

Los teóricos del ejército estadounidense se han movido incluso dentro de un nuevo dominio: la guerra cibernética de estado. Aunque la mayoría de las predicciones señalan que Al Qaeda está a punto de lanzar ataques "ciberterroristas" coordinados sobre cada cosa, desde los ordenadores de control del tráfico aéreo a las plantas de procesamiento de alimentos que soportan el modo de vida urbano occidental, la evidencia sugiere que los terroristas todavía prefieren los impactos mediáticos espectaculares que producen los explosivos y los cuerpos desmembrados. Mientras tanto, de forma en gran medida desapercibida, el ejército estadounidense está mimando sus propias destrezas de lo que en el argot se conoce como "ataque a la red de ordenadores". Esto implica la inserción de códigos informáticos malignos en las infraestructuras cotidianas de adversarios potenciales o reales de forma que puedan ser inutilizados desde lejos.

usually only had to learn to survive in a totally technologised environment, usually have very few options once the food is not brought in to the city, the electricity and water supplies stop, or the wastes are not removed.

To exploit the vulnerability of urbanised populations, the targeting of cities and urban infrastructures from the air is now central to both US and Israeli military doctrine. Indeed, when the US military attacked the largely rural society of Afghanistan, Donald Rumsfeld, the Secretary of State, remarked that "the US Air Force is not running out of targets. Afghanistan is!" This was simply because the low level of urban-industrial development in that country failed to provide the electricity stations, communications networks, and transport infrastructures that the US Air Force usually select to obliterate (with the help of their own, in-house, civil engineers).

Like Al Qaeda, the US military also deliberately take out the infrastructures of cities. Backed by complex theories of 'infrastructural warfare,' special 'blackout' bombs have been developed by the US military which systematically destroy a city's electrical infrastructure. The idea is that the total switching off of adversary societies will bring unbearable political pressure of leaders and civilians alike. Such bombs were widely used in the attacks on Iraq (1991 and 2003) and the 1999 bombing of Serbia.

As the complete devastation of Iraq's electricity systems in 1991 commenced, one U.S. air war planner, Lt. Col. David Deptula, sent a telling message to Iraqi civilians : "hey, your lights will come back on as soon as you get rid of Saddam!" Another, Brigadier General Buster Glosson, explained that infrastructure was the main target of the bombing because the U.S. military wanted to "put every household in an autonomous mode and make them feel they were isolated... We wanted to play with their psyche."

Because the collapse of electricity led immediately to the collapse of the electrically powered water and sewerage system, however, this 'playing' led directly to one of the late twentieth century's worst humanitarian disasters. Over 100,000 people – largely the young, the old and the sick --quickly died through treatable water-borne diseases. Over half a million children died prematurely within 5 years because sanctions prevented the water and power systems from being repaired. Ruth Blakely, of Bristol University, has termed this a strategy of "bomb now, die later".

US military theorists have even moved into a new domain : state cyberwarfare. Whilst the many predictions that Al Qaeda is about to launch a coordinated 'cyberterrorist' attacks on everything from the air traffic control computers to the food processing plants that sustain western urban life, the evidence suggests that terrorists still prefer the spectacular media impacts that explosives and dismembered bodies produce. Meanwhile, largely unnoticed, the US military is honing its own skills of what is known in the jargon 'computer network attack'. This involves the insertion of malign computer code into the everyday infrastructures of real or potential adversary societies so that they can be disabled from afar.

Israeli armed forces also do everything they can to systematically demodernise the Palestinian cities that they invade. As well as ripping up water and road networks and bombing media and telecommunications transmitters, computer hard discs are stolen, IT and medical equipment is smashed, and any symbol of the Palestinian proto-state is defaced or destroyed.

Las fuerzas armadas israelíes también hacen siempre lo que pueden para acabar sistemáticamente con lo signos de modernización de las ciudades palestinas que invaden. Del mismo modo que arrasan las redes hidráulicas y viarias y que bombardean las emisoras de telecomunicaciones y medios de comunicación, roban los discos duros de los ordenadores, hacen trizas el equipamiento médico e informático, y pintarrajean o destruyen cualquier símbolo del proto-estado palestino.

El ejército estadounidense también cuenta con recursos masivos dedicados al desafío de luchar en ciudades árabes celosamente construidas (lo que él llama Operaciones Militares en Territorio Urbano o "MOUT"). Se han construido más de 20 ciudades piloto alrededor del mundo –algunas repletas de mezquitas falsas que transmiten llamadas a los fieles y tienen la posibilidad de general el olor de cuerpos quemados. Se han diseñado para ayudar a transformar una fuerza militar propia de la Guerra fría dirigida a un tipo de guerra móvil, abierta, en un ejército de guerra urbana diseñado abrumadoramente para luchar en ciudades de Oriente Medio. El resultado es el de acontecimientos como el cerco de Faluya, donde todas las nuevas tácticas de asalto urbano fueron experimentadas con la ayuda y el asesoramiento inestimables de los israelíes.

Cientos, probablemente miles, de civiles han muerto en tales asaltos. Después de los asaltos de Faluya incluso los oficiales británicos de rango superior en Irak utilizaban certeramente el término "untermenchen" –o término hitleriano para objetivos "subhumanos" del holocausto de los años 40- para describir la opinión de las fuerzas estadounidenses de los civiles iraquíes. Las revelaciones de tortura en Abu Ghraib y otros lugares solo confirman tal extremo, el racismo deshumanizado.

Pero el hecho de que las fuerzas estadounidenses, y sus fuerzas mercenarias privadas de apoyo, sean forzadas a aterrizar desde una altura de 40.000 pies, o moverse desde atrás de la base blindada para luchar en estas guerras urbanas significa que también ellos están muriendo en grandes cantidades. Las principales predicciones de la horrible guerra urbana estilo Estalingrado, hechas cuando las fuerzas norteamericanas invadieron en 2003, finalmente parecen estar resultando ciertas a raíz de la insurrección urbana masiva que está emergiendo en todo Irak. Tariq Aziz, el entonces Ministro de Exteriores de Sadam, remarcó en octubre de 2002 que "algunos me dicen que los iraquíes no son los vietnamitas! No tienen junglas pantanosas donde ocultarse. Yo respondo, "dejad que nuestras ciudades sean nuestras ciénaga y nuestros edificios nuestras junglas".

El gran riesgo de toda esta proliferación de ataques sobre las ciudades y la vida urbana del período actual es, por supuesto, que nuestro mundo aceleradamente urbanizado está siendo forzado a polarizarse artificialmente entre dos posiciones fundamentalistas que son, de hecho, inquietantemente similares. En su raíz, ambas hacen que sea problemático el poder de las ciudades para general esperanza y riqueza para las diásporas globales y heterogéneas que encuentran allí su hogar. Sea el fundamentalismo cristiano de George Bush –que utiliza el orientalismo racista para calificar inherentemente a todos los musulmanes como terroristas y bárbaros- o el fundamentalismo islámico de Bin Laden –que sugiere que solo un espacio islámico "puro" puede conducir las necesidades de los musulmanes- ambas ideologías, que alientan la serie de matanzas urbanas actuales, son igualmente peligrosas. Cada cual legitima el odio contra la ineludible realidad global de las ciudades heterogéneas y "los de otras razas" y soporta directamente, en consecuencia, el desencadenamiento de la violencia terrible contra las "objetivos urbanos blandos" y los civiles que casualmente se cruzan en el camino. Y, como en el conflicto Israel-Palestina, ambas posiciones atrapan a sus defensores en un círculo vicioso auto-satisfactorio de atrocidad urbana y atrocidad correspondida de la que no hay escapatoria.

Por encima de todo, está profundamente claro que

The US military has also devoted massive resources to the challenge of fighting in closely built Arab cities (what it calls Military Operations on Urban Terrain or 'MOUT'). Over 20 mock cities have been built around the world – some replete with fake mosques which transmit calls to prayers and the ability to generate the smell of burning bodies. These have been designed to help transform a Cold war force geared towards open, mobile warfare to an urban warfare army designed overwhelmingly to fight in Middle Eastern cities. The result is events like the Falluja siege where all the new tactics of urban assault were experimented with, with enormous help and advice from the Israelis.

Hundreds, probably thousands, of civilians have died in such assaults. After the Fallujah assaults even senior British officers in Iraq tellingly used the word 'untermenchen' -- or Hitler's word for 'subhuman' targets of the 1940s holocaust) – to describe the US forces' view of Iraqi civilians. The revelations of torture at Abu Ghraib and elsewhere only confirm such extreme, dehumanising racism.

But the fact that US forces, and their private, mercenary support forces, are forced to come down from 40,000 ft, or move from behind steel plate to fight these urban wars means that they are dying in large numbers, too. The many predictions of a horrific Stalingrad style urban war, made as US forces invaded in 2003, finally seem to be coming true in the wake of a wholesale urban insurgency that is emerging across Iraq. Tariq Aziz, the then Foreign Minister for Saddam, remarked in October 2002 that "some people say to me that the Iraqis are not the Vietnamese ! They have no jungles of swamps to hide in. I reply, 'let our cities be our swamps and our buildings our jungles'".

The great risk of all these proliferating assaults on cities and urban life the current period, of course, is that our rapidly urbanising world is being forced to polarise artificially between two fundamentalist positions which are, in fact, worryingly similar. At their root, both of these problematise the power of cities to generate hope and wealth for the global and mixed-up diaspora: that find their homes there. Whether it be George Bush's Christian fundamentalism -- which uses racist Orientalism to portray all Muslims as inherently terroristic and barbarian -- or bin Laden's: Islamic fundamentalism -- which suggests that only a 'pure' Islamic space can address the needs of Muslims -- both the ideologies fuelling the current urban killing spree are equally dangerous. Each legitimises hatred against the inescapable global reality of mixed up cities and racial 'others' and then directly supports the unleashing of terrible violence against urban 'soft targets' and the civilians who happen to get in the way. And, as in Israel-Palestine both positions trap their proponents in a self-fulfilling vicious circle of urban atrocity and counter atrocity from which there is no escape.

Above all, it is profoundly clear that the end results of both positions -- the reign of holy terror and the rise of the national security state -- must be resisted at all levels. Without pushing both to the lunatic fringes where they belong, the challenge of constructing a global civil society based on the fundamental building blocks of heterogeneous, global cities and democratic civil societies can be little but a dream.

For architects and urbanists, therefore, the challenge is to fight, through practice, research and theory, for open, pluralistic cities and to undermine naive calls for the complete remodelling of cities to face the purported risks of terror. This is a very real, but a very stealthy battle. Already, for example, some suburban US municipalities around Washington DC are bringing in zoning

los resultados finales de ambas posiciones – el reino del terror total y el incremento de la seguridad nacional de estado-deben resistirse a todos los niveles. Sin cerrar a ambos sectores radicales donde pertenecen, el reto de construir una sociedad global civil basada en la fundamental construcción de manzanas de ciudades globales, heterogéneas y sociedades civiles democráticas, puede ser nada más que un sueño.

Para los arquitectos y urbanistas, por lo tanto, el desafío es luchar, a través de la práctica, la investigación y la teoría, por ciudades plurales y abiertas y socavar las llamadas *naïve* para la remodelación completa de las ciudades para encarar los supuestos riesgos de terrorismo. Esta es una batalla muy seria, aunque muy cautelosa. Por ejemplo, algunos municipios suburbanos americanos alrededor de Washington D.C. ya están dando ordenanzas de zonificación para asegurar que se mantengan a parte los edificios más incluso de lo que ya es habitual en esos espacios, para reducir aún más el potencial impacto de ataques terroristas.

Además, muchos cascos urbanos están siendo fortificados y saturados de sistemas de vigilancia electrónica de estilo militar. El incremento global de barrios cerrados está aumentando aceleradamente. Se está utilizando el "estado de emergencia" para justificar una campaña muy importante sobre americanos y europeos de origen árabe involucrándolos en encarcelamientos masivos sin juicio. Finalmente, está creciendo un grupo de presión muy importante para captar más y más dinero público en las "iniciativas de seguridad" urbana.

"La ciudad ha sido sacudida de nuevo", escribió Tom Vanderbilt, en su brillante libro *Survival City*, inmediatamente después de los ataques del 11 de septiembre sobre Nueva York y Washington DC. "La arquitectura ha proporcionado un refugio incierto. (Pero) los mismos impulsos (de la Guerra fría que) han renacido –para abandonar la ciudad, para construir edificios capaces de resistir los ataques – son últimamente tan insostenibles hoy como lo fueron cincuenta años antes. "¿Qué – se pregunta Vanderbilt- sería la vida sin ciudades y sin arquitectura y sin los valores positivos de la vida cívica?"

Nunca antes los desafíos de la práctica urbana y los de construcción de la paz habían sido tan celosamente entrelazados. El desafío hoy es rechazar la perspectiva tanto de un terror sacralizado como de un estado de seguridad nacional, equitativa y resueltamente. Es necesario estimular la ética de la arquitectura, el diseño urbano y el planeamiento, como parte determinante de una batalla política general más amplia para lograr una sociedad civil global, urbana y abierta fundada en la democracia, la tolerancia y el pluralismo.

Como los dos millones personas afligidas confundiendo en las calles de Madrid el 12 de marzo de 2004 para expresar su revulsión ante los horribles trenes bomba que mataron a casi 200 personas en la ciudad el día anterior, Madeleine Bunting reflexionaba sobre el drama en el periódico *The Guardian*. Sus conmovedoras palabras captan el desafío con belleza y elocuencia. "Las ciudades se han convertido en nuestros campos de batalla", escribe:

"Donde una vez estuvieron los sitios en los que la gente del campo se refugió en tiempos de guerra, están ahora los lugares donde se dirige la guerra. (Después de estos ataques) el miedo pudo vaciar la ciudad y cauterizar los sistemas de transporte de masas, que son su sangre vital. Nos obsesionamos con la imagen del cierre de las estaciones de metro, las calles vacías donde las malas hierbas rompen el asfalto y cada uno se retira a su portátil, y recordamos la convivialidad de la era anterior al terrorismo de masas con nostálgica incredulidad (...). Alrededor de la mitad de la población mundial vive actualmente en las ciudades y las imágenes que hemos visto los dos días pasados ofrecen dos alternativas sobre lo que podría significar la ciudad en el siglo XXI: un lugar de terror donde lo desconocido causa temor y recelo, o de solidaridad decidida hacia los desconocidos – un mar de manos ondeando mensajes apresuradamente garabateados con la única palabra que lo dice todo: ¡No!.

ordinances to ensure that buildings are pushed even further apart than in already normal in such spaces, to further reduce the likely impact of terrorist attacks.

In addition, many downtowns are being fortified and saturated with military style electronic surveillance systems. The global growth of gated communities is gaining further speed. The 'state of emergency' is being used to justify a major crackdown on Arab Americans and Europeans involving mass incarceration without trial. Finally, a major lobby is growing to try and tempt more and more public money into urban 'security initiatives'.

"The city has been shaken again", wrote Tom Vanderbilt, in his brilliant book *Survival City*, immediately after the 9/11 attacks on New York and Washington DC. "Architecture has provided an uncertain shelter. [But] the same impulses [of the Cold War that have been] reborn – to leave the city, to construct buildings capable of withstanding attacks – are ultimately just as untenable now as they were fifty years ago." "What", asks Vanderbilt, "would life be without cities and without architecture and without the positive values of civic life" ?

Never before have the challenges of urban practice and those of peace building being so closely interwoven. The challenge now is to reject the prospect of both holy terror and the national security state equally and determinedly. The ethics of architecture, urban design and planning need to be strengthened as a key part of the broader, globe-spanning political battle for an open, urban, global civil society founded on democracy, tolerance and pluralism.

As two million grieving people mingled on the streets of Madrid on March 11th 2004 to express their revulsion at the horrific train bombs that killed nearly 200 people in the City the day before, Madeleine Bunting reflected on the trauma in *The Guardian* newspaper. Her moving words capture the challenge with beauty and eloquence. "Cities have become our battlegrounds", she writes:

"Where once they were places of safety to which countryfolk retreated in times of war, they are now where the war is conducted. [After these attacks] fear could empty the city and cauterise the mass transit systems that are its lifeblood. One is haunted by the image of shut-down tube stations, of empty streets where weeds break the Tarmac and everyone retreats to their laptop, and we look back on the conviviality of the era before mass terrorism with nostalgic disbelief [...]. Over half the world's population now lives in cities and the images we have seen over the past few days offer two alternatives of what the city might mean in the 21st century: a place of terror where the stranger is to be feared and distrusted, or the determined solidarity of strangers – a sea of hands waving hastily scribbled messages with the one word that says everything: 'No!'".

War in the city

Gregory J. Ashworth. Professor of Heritage Management and Urban Tourism. Faculty of Spatial Science. University of Groningen, NL

La guerra en la ciudad

Gregory J. Ashworth. Profesor de Heritage Management and Urban Tourism. Facultad de Ciencias Espaciales. Universidad de Groningen, Hoalanda

La seguridad personal en la ciudad es, casi siempre, cuestión de ajustes diarios de pequeña escala en los comportamientos individuales, rutinas de vigilancia y recopilación de información. Sin embargo muy de vez en cuando la ciudad se convierte en un campo de batalla, con graves consecuencias para las vidas y las propiedades de los ciudadanos. Lo excepcional de estas situaciones hace que por lo general no se hayan previsto, ni se haya reflexionado o se esté preparado hacerlas frente o mitigar sus efectos, a pesar de los graves, e incluso extremos, impactos que pueden tener sobre la seguridad personal. A pesar de las dificultades para enmarcarla, en esta breve contribución me preocuparé exclusivamente de la relación entre la ciudad y lo que se conoce como guerra convencional, dirigida por fuerzas regulares bajo un mando oficial. La guerra irregular y guerrillera, el terrorismo o la aniquilación urbana aérea, que la pueden acompañar hasta resultar difícil de distinguir sus operaciones de las de la guerra regular, no se tratarán aquí.

Ausencia de atención

Teniendo en cuenta sus devastadores efectos, es llamativo que se haya prestado tan escasa atención a la conducta de guerra en ciudades. Sun Tsu aconsejó concisamente, "evitar dar la vuelta", mientras Clausewitz consideró a las ciudades sólo como una variante de "el país cercano", impidiendo la maniobra. Hay tres explicaciones principales de este olvido.

La primera, que las ciudades son campos de batalla impopulares para los comandantes militares. Las ciudades absorben ejércitos, agotando rápidamente al personal; la batalla urbana es difícil de controlar e imprevisible en su resultado; el terreno urbano generalmente sólo es adecuado para el armamento de corto alcance y no favorece el despliegue que acostumbra hacer la mayoría de los ejércitos profesionales en la mayor parte del tiempo; todo lo cual elimina las ventajas fundamentales de los ejércitos profesionales de disciplina colectiva, la cohesión en la unidad y el armamento combinado.

En segundo lugar, se es renuente a defender ciudades por motivos similares a los que disuaden del ataque. Además las consecuencias para las vidas y las propiedades de los ciudadanos son tales que defender una ciudad a menudo equivalía a su destrucción. Lo cual es políticamente inaceptable para una ciudad amiga y más inaceptable aún, por razones emocionales o diplomáticas, para una enemiga.

En tercer lugar, y como consecuencia de lo dicho en los dos puntos anteriores, sólo nos encontramos, en la larga historia de la guerra, casos más o menos únicos. Los militares no pueden extraer muchas lecciones ni diseñar principios generales. Mientras que los planificadores y gerentes urbanos, por lo excepcional del caso, junto a la repulsión comprensible por sus impactos, no se han animado a considerar este asunto.

Naturaleza de guerra urbana

Las características de la ciudad, incluyendo tanto su

Personal safety in the city is in almost all instances a matter of everyday small-scale adjustments of individual behaviour and routine policing and intelligence gathering.

However very occasionally the city becomes a battlefield with extremely serious consequences for the lives and properties of citizens. The rarity of these occasions generally precludes prediction, reflection or preparation for avoidance or mitigation despite the extreme severity of the impacts upon personal safety. Despite the difficulties of demarcation this short contribution will be concerned exclusively with the relationship between the city and what is known as conventional war, conducted by regular forces under official command. Irregular and guerrilla warfare, or terrorism or aerial urban annihilation which may accompany and become difficult to distinguish from such operations will be excluded.

Absence of attention

Given its devastating effects it is remarkable that so little attention has been paid to the conduct of war in cities. Sun Tsu advised tersely, 'avoid go around' while Clausewitz classed cities as only one variant of 'close country' impeding manoeuvre.

There are three main explanations for this neglect.

First, cities are unpopular battlegrounds for military commanders. They swallow up armies, absorbing and quickly exhausting personnel; the urban battle is difficult to control and unpredictable in its outcome; urban terrain is generally unsuited to other than short range weaponry and does not favour deployment as used by most professional armies in most time periods; it negates the professional armies key advantages of collective discipline, unit cohesion and combined arms.

Secondly, there is a reluctance to defend cities for reasons similar to those that deter attack. In addition the consequences for the lives and property of citizens are such that to defend a city was often tantamount to destroying it. This is politically unacceptable for a friendly city and even emotionally or diplomatically unacceptable for an enemy one.

Thirdly, as a consequence of the two above points there is in the long history of warfare just a paucity of cases each of them more or less unique. The military have little from which lessons could be learned or general principles drawn. While for urban planners and managers, the rarity of the occurrence, together perhaps with an understandable revulsion at its impacts when it does occur, has not encouraged a consideration of this topic.

morfología distintiva física como su estructura funcional, afectan de forma importante a las operaciones militares en áreas urbanas (lo que en la terminología militar se conoce como MOUT -operaciones militares en terreno urbano, en sus siglas inglesas). Algunas de estas implicaciones pueden ser resumidas brevemente en los párrafos siguientes.

En el modelo físico de grupo cerrado de edificios y construcciones y redes de pasajes a menudo irregulares, las calles hacen que las unidades militares se fragmenten en piezas relativamente pequeñas y no proporcionan suficiente espacio para la agrupación y el despliegue de grandes unidades. La batalla urbana típica es un conjunto desintegrado y numeroso de pequeños conflictos alrededor de edificios aislados, plazas, puentes y otras posiciones defensivas. Una batalla sostenida por escuadrillas y pelotones confía ante todo en la iniciativa y motivación de cada soldado y jóvenes suboficiales.¹⁴² Por consiguiente el control del mando es difícil de mantener. Hay una carencia de comunicación a lo largo de la línea de mando y a menudo poca información fiable en las comunicaciones. Cada conflicto menor deberá ser resuelto en el aislamiento y sin tener una idea más global de la situación. Una vez comprometidas las tropas será difícil reforzarlas o retirarse; y tampoco es fácil controlar la batalla simultáneamente por uno u otro lado. La tensión concreta de cada una de estas pequeñas operaciones sobre las fuerzas de combate y la pérdida del control de los comandantes permite entender su impopularidad, de siempre, para unos y para otros.

La morfología crea un "espacio cerrado" que reduce la visibilidad y con ello limita los tipos de armamento. El alcance corto, generalmente de menos de 100 m, tiene numerosas consecuencias. Limitan el conflicto en gran parte a disparar armas de mano o lanzaderas. La táctica de las armas combinadas, especialmente la de apoyar a la infantería con blindados, artillería o fuerza aérea se hace difícil por el problema de la identificación de los objetivos, distinguir entre posiciones amigas y enemigas y supervisar los resultados. Una paradoja de la fuerza de ataque consiste en que el empleo de armamento pesado produce "daños colaterales" a los edificios que reducen la accesibilidad y la identificación de objetivos y aumentan el potencial defensivo. La mejor opción para un atacante parece ser la de apartarse y bombardear, esperando así inducir la rendición o el abandono, o renunciar a cualquier ventaja de la potencia de fuego que pudiera existir y ocupar con la infantería la ciudad por sí misma, con lo que así no se incurre en las susodichas desventajas. Las ciudades concentran, por definición, tienen una concentración densa de característica paisana, utilidades y con toda la probabilidad, vidas. Estos, al menos, impedirán el movimiento e interrumpirán la batalla: también pueden imponer coacciones en la naturaleza de las operaciones, campos de fuego, y el empleo y el apuntamiento de armas. Ellos también desviarán a la mano de obra militar a su organización y cuidado. Los civiles potencialmente hostiles pueden añadir una remota dimensión de incertidumbre como guerrilleros potenciales, posibilidades de sabotaje y de espionaje que requerirán la contención, aunque los civiles amistosos puedan ser una fuente de información local.

Como consecuencia de lo anterior puede asumirse que el campo de batalla urbano absorbe grandes cantidades de mano de obra en relación con su tamaño. También puede ser argumentado que esto impone tales tensiones que llegará a agotar la mano de obra más rápidamente que en otros tipos de operaciones. Las armas cortas requieren un alto grado de vigilancia y de rápida reacción que junto a la carencia de flancos protegidos, la proximidad física del enemigo, la ausencia de unidades amigas de apoyo a la vista y el sentido consiguiente de aislamiento, la ausencia de una estructura de mando y de oficiales de apoyo a la vista, las conocidas dificultades para la retirada o el refuerzo y la renuencia para aceptar la rendición individual, todo tienden a aumentar la tensión experimentada por el soldado (Keegan, 1976). Lo que le lleva al rápido agotamiento y a la necesidad, si fuera posible, de hacer rotar las unidades, y a reducir la cantidad de mano de obra necesaria.

Nature of urban warfare

The characteristics of the city, including both its distinctive physical morphology and its functional structure, impinge in a number of important ways upon military operations in urban areas (what in military terminology is known as MOUT – Military operations in urban terrain). Some of the most important of these can be briefly summarised below.

The physical pattern of close set building blocks and networks of narrow often irregular, streets causes military units to fragment into relatively small entities and provides insufficient space for the mustering and deployment of large units. The urban battle typically disintegrates into a large number of small conflicts around individual buildings, squares, bridges and other defensive positions. A battle that is fought by squads and platoons relies heavily upon the initiative and motivation of the individual soldier and junior NCO. Consequently command control is difficult to maintain. There is a lack of communication along the line of command and often little reliable information to communicate. Each minor conflict will be fought in isolation and ignorance of the wider picture. Troops once committed will be difficult to either reinforce or withdraw and control of the battle for either side will be difficult. The particular strain of such small unit operations on the combat forces and the loss of control by commanders go a long way to explaining their unpopularity with both.

The morphology creates 'close country' which forecloses visibility and thus weapon ranges. Short ranges, generally less than 100m, have a number of consequences. They confine the conflict largely to light hand held or thrown weapons. The tactical doctrine of combined arms, in particular supporting infantry with armour, artillery or air power is rendered difficult by the problem of target identification, differentiating between friendly and enemy positions and monitoring results. A paradox for an attacking force is that the use of heavy weaponry produces 'collateral damage' to buildings that reduces accessibility and target identification thus increasing defensive potential. The choice for an attacker is thus stand-off and bombard, hoping thereby to induce surrender or abandonment, or forego whatever advantages of firepower that might exist and engage with infantry in the city itself thus incurring all the above disadvantages. Cities by definition contain a dense concentration of civilian property, utilities and in all probability, lives. These will, at the very least, impede movement and disrupt the battle: they may also impose constraints on the nature of operations, fields of fire, and the use and targeting of weapons. They will also divert military manpower to their organisation and care. Potentially hostile civilians may add a further dimension of uncertainty by their potential guerrilla, sabotage and espionage roles which will require containment, although friendly civilians may be a source of local information.

As a result of the above it can be assumed that the urban battlefield absorbs large quantities of manpower in relation to its size. It can also be argued that it imposes such strains upon those engaged that it will exhaust manpower more quickly than other sorts of operations. Short ranges require a high degree of alertness and fast reactions which together with the lack of protected flanks and rear, the physical proximity of the enemy, the absence of visible supporting friendly units and consequent sense of isolation, the absence of a visible command structure and supportive officers, the known difficulty of withdrawal or reinforcement and a reluctance to accept individual surrender, all tend to increase the tensions experienced by the soldier (Keegan,

Aunque estos factores efectúen la defensa tan bien como el ataque, el balance es más favorable a la defensa, y ha contribuido a afianzar la convicción profunda de que la ciudad es un terreno defensivo. La experiencia de la Segunda guerra mundial permite valorar que el número de defensores respecto al de atacantes debe guardar la proporción de 10:1 (O'Sullivan y el Molinero, 1983). Lo cual puede relacionarse de forma importante con la estructura morfológica y los componentes del campo de batalla urbano en sí mismo. Los edificios estrechamente maclados ofrecen posibilidades de fácil adaptación, refuerzo y camuflaje a las posiciones defensivas de la infantería, que son más difíciles de atacar. En particular, los blindados y otras fuerzas móviles tienen dificultades en tal ambiente por la limitada accesibilidad para vehículos rodados u orugas, lo que probablemente deteriora más lejos como los beneficios de batalla, y su vulnerabilidad en el ataque a corta distancia con armas cortas. La enorme complejidad de la red urbana de caminos, pasos, espacios, alcantarillas y similares favorece a quienes están familiarizados, que habitualmente serán los poseedores de la tierra más que aquellos que la disputan. En resumen el ámbito urbano no sólo favorece probablemente a los defensores sobre los atacantes, sino que también es ligeramente más favorable a fuerzas móviles que al armamento pesado o estático, y aún más a fuerzas irregulares que a las regulares.

Historia y experiencia de la guerra en la ciudad

Las ciudades han cumplido en la historia numerosos papeles defensivos. Han sido causa de conflictos; escenario de actividades de insurrección y disturbios civiles, terrorismo y guerra de guerrillas; y rehenes de los bombardeos y aniquilación final para forzar una decisión militar. Sin embargo la guerra urbana, entendida en el sentido concreto en que se ha utilizado aquí, se refiere a dos asuntos principales.

El sitio

Muchos de los ejemplos históricos entran en esta categoría de guerra, en la cual el objetivo era la ciudad pero el conflicto se establecía más en torno a ella que en su interior. En la mayoría de los lugares y en la mayor parte de los períodos históricos las guerras fueron conducidas conforme a reglas entendidas y desarrolladas por todos porque se vinculaban a intereses directos prácticos tanto de los atacantes como de los defensores. Estos últimos establecían en qué medida y durante cuánto tiempo podría una ciudad resistir. Una vez que se había abierto brecha en las defensas y fortificaciones o transcurrido la tregua para socorro se obligaba entonces a la ciudad a rendirse y podrían demandarse "honores de guerra", incluyendo por lo general la clemencia para defensores y habitantes. El fracaso en el cumplimiento de tales reglas suprimió toda la protección convencional para las vidas y las propiedades de defensores y ciudadanos. La existencia de tales convenciones demuestra la aversión sentida por quienes luchaban en las ciudades por proporcionar un medio aceptable de evitarla.

Los casos históricos en los que se dio la destrucción de la ciudad y la matanza de sus habitantes no son numerosos, y han adquirido su notoriedad histórica y la conmoción contemporánea que suscitan precisamente por su rareza. Los casos de Cartago (BC146), Jerusalén (AD70), Haarlem y Naarden (1572), Magdeburgo (1631) o Wexford (1649) vienen tan pronto a la memoria sólo por ser tan insólitos y por ello mismo tan memorables. Vale la pena advertir que la propagación de esa conmoción estuvo con frecuencia en los intereses tanto de los autores, por su carácter disuasorio, como de las víctimas, como el estímulo para la posterior venganza. La administración de la herencia de tales atrocidades es analizada con detalle en Tunbridge y Ashworth (1994). En cualquier caso estas incidencias ocurrían, en la mayor parte de los casos, después de que la lucha había sido conducida, por una u otra razón, hacia la ciudad misma, rompiendo las convenciones o porque uno de los participantes quedó sin cobertura.

1976). This leads to a faster rate of exhaustion and a need, if possible, to rotate units, thus increasing the amount of manpower needed.

Although these factors effect defence as well as attack, they on balance favour defence and have contributed to the deeply held conviction that the city is a defensive terrain. An attack / defence manpower ration of as much as 10:1 has been suggested from Second World War experience (O'Sullivan & Miller, 1983). To a very large extent this can be related to the morphological structure and constituents of the urban battlefield itself. The closely packed buildings offer many positions easily adapted, strengthened and camouflaged possibilities for defensive infantry positions, which are similarly difficult to attack. In particular armour and other mobile forces have difficulties in such an environment both because of limited accessibility for wheeled or tracked vehicles, which is, likely to deteriorate further as the battle proceeds, and their vulnerability to attack at close range by hand held weapons. The sheer complexity of the urban network of roads, passages, spaces, sewers and the like favours local familiarity which is more likely to be held by those in possession than of the ground than those disputing it. Thus in summary not only is the urban terrain likely to favour defenders over attackers, it is also more favourable to lightly than heavily armed forces, static than mobile forces and even more irregular than regular forces.

History/ experience of war in city

Cities have in history fulfilled many defence roles. They have been the cause of conflict; the scene of insurgency activities from civil unrest, through terrorism to guerrilla warfare; and been the hostages to bombardment and ultimate annihilation to force a military decision. However urban warfare, in the limited sense used here, has occurred in two main forms.

The siege

Most historical examples fall into this category of warfare, in which the objective was the city but conflict was conducted around rather than within it. In most historical periods sieges were conducted according to strictly understood rules developed because they were in the direct practical interests of both attacker and defender. These governed to what extent and for how long a city was permitted to resist. Once the fortifications had been breached or an agreed period of time waiting for relief had elapsed then the city was compelled to surrender and could claim some 'honours of war', including usually quarter for defenders and inhabitants. Failure to abide by such rules removed all conventional protection for the lives and property of defenders and citizens. The existence of such conventions demonstrates the distaste felt by those who constructed them towards fighting in cities by providing an acceptable means of avoiding it.

The historical cases where destruction of the city and the massacre of its inhabitants occurred are relatively few, and have acquired their historical notoriety and contemporary shock value because of their rarity. Incidences such as Carthage (BC146), Jerusalem (AD70), Haarlem and Naarden (1572), Magdeburg (1631) or Wexford (1649) spring so rapidly to mind just because they were so rare and thus so memorable. It is worth noting that the propagation of this shock was frequently in the interests of both the perpetrators, as deterrent, and victims, as stimulation to revenge. The use made of the heritage of such atrocities is

La batalla urbana

La lucha de los ejércitos regulares dentro de la ciudad es históricamente rara aunque sólo fuera porque las oportunidades también lo eran hasta hace bien poco tiempo, debido a la rareza y el reducido tamaño de las ciudades. Muchos de aquellos combates eran de pequeña escala, simples escaramuzas (Winchester, 1141, Salisbury, 1644 o Preston, 1715); en otras ocasiones cuando luchando en campo abierto se desbordaba una ciudad vecina (Lewes, 1264); o cuando se inició por alguna forma de insurrección de manera que sólo una de las partes estaba constituida por fuerzas regulares (Verde, 1976). Algunos de tales casos, en épocas diferentes, son los de la rebelión de las ciudades Flemish contra su jefe feudal supremo, a finales del siglo XIII, la insurrección de la Comuna de París reprimida por las tropas del gobierno (1871), o la participación de unidades británicas del ejército de la India en la insurrección indonesia de Surabaya (1945).

En el período medieval y en el temprano moderno no se dan muchos casos, pero en el período postnapoleónico, cuando ya las ciudades se han desarrollado, la guerra se ha hecho más móvil y menos posicional. A pesar de la existencia de un número notable de sitios (Sebastopol, 1853-5; Metz and Belfort, 1870-1; Plevna, 1878; Port Arthur, 1904-5; Przemysl, 1915-6), se encuentran pocos casos de conflicto urbano. Incluso en la Segunda guerra mundial tampoco se dieron muchos ejemplos. Stalingrado fue la excepción más notable, con la batalla que tanto significado simbólico tuvo para ambos bandos, además de su valor estudiado tanto por sus aspectos militares (Erikson, 1975). Rostow (1942), Caen/Bayeux (1944), Budapest (1944-5) y Berlín (1945), como por sus importantes valores simbólicos. En los dos levantamientos de Varsovia (el del Gueto judío de 1943, y la Insurrección de 1944) se combatió en la ciudad más por necesidad que por elección. Sólo en raras ocasiones las fuerzas atacantes eligen la ciudad como campo de batalla, y los ejemplos más destacados se refieren todos a fuerzas aerotransportadas que intentan tomar y mantener, a menudo sin éxito, nudos de transporte localizados en ciudades (p.ej. el cruce de Maas en Rotterdam y el campo de central de aviación de los Países Bajos en 1940; los aterrizajes del "Jardín del Mercado", Nijmegen y Arnhem, en 1944). Todos ellos eran intentos controlar nudos de comunicación situados en las ciudades y no las ciudades mismas. Una cuestión aún más significativa es que al retirarse aquellos ejércitos raras veces hacen uso del potencial defensivo de las ciudades. La lista de las ciudades que no fueron defendidas en estas circunstancias es muy larga; incluiría casos de Francia y Bélgica en 1940, Singapur y Manila en 1942, Kiev y Lwow en 1941-2. La renuencia de ejércitos que se retiran a defender ciudades amigas es más comprensible que el fracaso de tales ejércitos al defender ciudades enemigas, como en la larga retirada de África y Europa de los ejércitos alemanes de 1943-5.

En el mundo de la posguerra tanto la OTAN como el pacto de Varsovia asumieron durante 40 años que la lucha central se dirigiría gran parte hacia ambientes urbanos y suburbanos. El primero suponía que las ciudades de Alemania Occidental serían posiciones defensivas clave en tanto que el último las consideraba como obstáculos que debían ser enmascarados y rodeados. Por suerte ni estas suposiciones, ni el resultado de los entrenamientos para la batalla de armas cortas, tuvieron ocasión de ponerse a prueba.

Los conflictos urbanos más recientes han sido confrontaciones de uno o varios insurrectos, fuerzas irregulares (como Beirut 1975-89; Mogadiscio, 1993; Bakú 1990; los de Yugoslavia en el Kraijina, Vukovar, Osijek, entre otros sitios, 1991-4 y Pristina, 1998-9; Grozny, 1994-6, 1999). En los dos principales conflictos más recientes, los del Golfo Pérsico (1990-1) e Irak (2003), fue notable la anulación de la guerra urbana. El bombardeo aéreo de objetivos urbanos ha sido largamente utilizado por las fuerzas atacantes en ambos casos, pero la primera guerra se desarrolló completamente

considered at length in Tunbridge & Ashworth (1994). In any event these incidences most frequently occurred after fighting had been conducted, for one reason or another, in the city itself in breach of the conventions or because one participant was excluded from their coverage.

The urban battle

Fighting by regular armies inside the city is historically rare if only because the opportunities were until recently limited by the rarity and small size of cities. Many such fights were small scale skirmishes (Winchester, 1141, Salisbury, 1644 or Preston 1715), occasions when fighting in open country spilled over into a neighbouring city (Lewes, 1264) or were initiated by some form of insurgency where only one side were regular forces (Green, 1976). Some such cases from different time periods include the revolt of the Flemish cities against their feudal overlord at the end of the thirteenth century, the Paris Commune insurgency repressed by government troops (1871) and the involvement of British-Indian army units in the Indonesian insurgency at Soerabaya (1945).

The medieval and early modern period provide few cases but in the post-Napoleonic period, although there are larger cities, warfare has become more mobile and less positional. Despite a number of notable sieges (Sevastopol, 1853-5; Metz and Belfort, 1870-1; Plevna, 1878; Port Arthur, 1904-5; Przemysl, 1915-6), few cases of urban conflict can be found. Even the Second World War provides few examples. Stalingrad was the notable exception with the battle being impelled on both sides by symbolic rather than military necessities (Erikson, 1975). Rostow (1942), Caen/Bayeux (1944), Budapest (1944-5) and Berlin (1945) also had large symbolic values. The two Warsaw uprisings (Jewish Ghetto 1943 & Home Army 1944) were both fought in the city itself of necessity rather than choice. Only rarely did attacking forces choose an urban battlefield and the most notable examples are all airborne forces attempting to take and hold, often without success, transport nodes located in cities (e.g. the Rotterdam Maas crossing and central Netherlands airfield in 1940; the 'Market Garden' landings at Nijmegen and Arnhem in 1944). All were attempts to size communication nodes in the cities not the cities themselves. The even more remarkable point is that retreating armies rarely used the defensive potential of cities. The list of cities that were not defended in these circumstances is very long; it would include those in France and Belgium in 1940, Singapore and Manila in 1942, Kiev and Lwow in 1941-2. The reluctance of retreating armies to defend friendly cities is more understandable than the failure of such armies to defend enemy cities as in the long German African/ European retreat of 1943-5.

In the post-war world both NATO and the Warsaw pact assumed for 40 years that fighting on the central front would be conducted largely in urban and suburban environments. The former assumed that the cities of West Germany would be key defensive positions while the latter regarded cities as obstacles to be masked and detoured around. Fortunately neither of these assumptions, nor the resulting training for short range battle, was tested.

Most recent urban conflicts have been clashes of one or more insurgent, irregular forces (such as, Beirut 1975-89; Mogadishu, 1993; Baku 1990; Successor Yugoslavia at, among other places, the Kraijina, Vukovar, Osijek 1991-4 and Pristina, 1998-9; Grozny, 1994-6, 1999). The two most recent major

fuera de las áreas urbanas y la segunda, a excepción del asalto inicial sobre Umm Qasr, también evitó las ciudades con unidades móviles hasta que Bagdad fue alcanzado. Las operaciones urbanas posteriores han consistido en regular, a menudo armado, fuerzas de la coalición, con apoyo aéreo, enfrentándose a unidades irregulares y terroristas.

La paradoja consiste en que sería muy improbable que esas ciudades experimentasen esos acontecimientos con regularidad o en absoluto. Sin embargo es bueno recordar a quien sólo ha experimentado "la música de los tiempos de paz" que las ciudades son de tiempo en tiempo la arena de un conflicto feroz y mortal y que, cuando ocurre, impone sobre ciudadanos el más serio, de largo alcance y a largo plazo, asalto sobre su derecho a la seguridad en la ciudad.

References

- Ashworth, G.J. (1991) *War and the city* Routledge, London
- Ashworth, G.J. (1995) *The city as battlefield: the liberation of Groningen, April 1945* Geopers, Groningen
- Clausewitz, C. von (English edition 1976) *On war* Princeton University Press, Princeton
- Green, H. (1973) *The battlefields of Britain and Ireland* Constable, London
- Keegan, J. (1976) *The face of battle* Cape London
- O'Sullivan, P. & J.W. Miller (1983) *Geography of warfare* Croom Helm, Beckenham
- Sun Tsu (English edition 1963) *The art of war* Oxford University Press, Oxford

conflicts, that in the Persian Gulf (1990-1) and Iraq (2003) were notable for their avoidance of urban warfare. Aerial bombardment of urban targets was used extensively by attacking forces in both but the first was fought entirely outside urban areas and the second, with the exception of the initial assault on Umm Qasr, largely bypassed the cities with mobile units until Bagdad was reached. Subsequently urban operations have consisted of regular, often armoured, coalition forces, with close air support, confronting irregular and terrorist units.

The paradox is that cities are highly unlikely to experience these events with any regularity or at all. However, it is salutary to remind those who have experienced only 'the piping times of peace' that cities are from time to time the arena of fierce and deadly conflict which, when it occurs, imposes upon citizens the most serious, far reaching and long-term assault upon their right to safety in the city.

References

- Ashworth, G.J. (1991) *War and the city* Routledge, London
- Ashworth, G.J. (1995) *The city as battlefield: the liberation of Groningen, April 1945* Geopers, Groningen
- Clausewitz, C. von (English edition 1976) *On war* Princeton University Press, Princeton
- Green, H. (1973) *The battlefields of Britain and Ireland* Constable, London
- Keegan, J. (1976) *The face of battle* Cape London
- O'Sullivan, P. & J.W. Miller (1983) *Geography of warfare* Croom Helm, Beckenham
- Sun Tsu (English edition 1963) *The art of war* Oxford University Press, Oxford

Resolución 1373 (2001). Consejo de seguridad. Naciones Unidas. S/RES/1373 (2001). Sesión 4385^a

Resolution 1373 (2001). Security Council. United Nations. S/RES/1373 (2001). 4385th Meeting

The Security Council,

"Reaffirming its resolutions 1269 (1999) of 19 October 1999 and 1368 (2001) of 12 September 2001,

"Reaffirming also its unequivocal condemnation of the terrorist attacks which took place in New York, Washington, D.C., and Pennsylvania on 11 September 2001, and expressing its determination to prevent all such acts,

"Reaffirming further that such acts, like any act of international terrorism, constitute a threat to international peace and security,

"Reaffirming the inherent right of individual or collective self-defence as recognized by the Charter of the United Nations as reiterated in resolution 1368 (2001),

"Reaffirming the need to combat by all means, in accordance with the Charter of the United Nations, threats to international peace and security caused by terrorist acts,

"Deeply concerned by the increase, in various regions of the world, of acts of terrorism motivated by intolerance or extremism,

"Calling on States to work together urgently to prevent and suppress terrorist acts, including through increased cooperation and full implementation of the relevant international conventions relating to terrorism,

"Recognizing the need for States to complement international cooperation by taking additional measures to prevent and suppress, in their territories through all lawful means, the financing and preparation of any acts of terrorism,

"Reaffirming the principle established by the General Assembly in its declaration of October 1970 (resolution 2625 (XXV)) and reiterated by the Security Council in its resolution 1189 (1998) of 13 August 1998, namely that every State has the duty to refrain from organizing, instigating, assisting or participating in terrorist acts in another State or acquiescing in organized activities within its territory directed towards the commission of such acts,

"Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations,

"1. Decides that all States shall:

"(a) Prevent and suppress the financing of terrorist acts;

"(b) Criminalize the wilful provision or collection, by any means, directly or indirectly, of funds by their nationals

El Consejo de Seguridad,

Reafirmando sus resoluciones 1269 (1999) de 19 de octubre de 1999 y 1368 (2001) de 12 de septiembre de 2001,

Reafirmando también su condena inequívoca de los ataques terroristas ocurridos en Nueva York, Washington, D.C., y Pennsylvania el 11 de septiembre de 2001, y expresando su determinación de prevenir todos los actos de esa índole,

Reafirmando asimismo que esos actos, al igual que todo acto de terrorismo internacional, constituyen una amenaza a la paz y la seguridad internacionales,

Reafirmando el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva reconocido en la Carta de las Naciones Unidas y confirmado en la resolución 1368 (2001),

Reafirmando la necesidad de luchar con todos los medios, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, contra las amenazas a la paz y la seguridad internacionales representadas por los actos de terrorismo,

Profundamente preocupado por el aumento, en varias regiones del mundo, de actos de terrorismo motivados por la intolerancia o el extremismo,

Insta a los Estados a trabajar de consuno urgentemente para prevenir y reprimir los actos de terrorismo, en particular acrecentando su cooperación y cumpliendo plenamente los convenios internacionales contra el terrorismo que sean pertinentes,

Reconociendo la necesidad de que los Estados complementen la cooperación internacional adoptando otras medidas para prevenir y reprimir en sus territorios, por todos los medios legales, la financiación y preparación de esos actos de terrorismo,

Reafirmando el principio establecido por la Asamblea General en su declaración de octubre de 1970 (2625) (XXV)) y confirmado por el Consejo de Seguridad en su resolución 1189 (1998), de 13 de agosto de 1998, a saber, que todos los Estados tienen el deber de abstenerse de organizar, instigar y apoyar actos terroristas perpetrados en otro Estado o de participar en ellos, y de permitir actividades organizadas en su territorio encaminadas a la comisión de dichos actos,

Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

1. *Decide* que todos los Estados:

(a) Prevengan y repriman la financiación de los actos de terrorismo;

(b) Tipifiquen como delito la provisión o recaudación intencionales, por cualesquiera medios, directa o indirectamente, de fondos por sus nacionales o en sus territorios con intención de

or in their territories with the intention that the funds should be used, or in the knowledge that they are to be used, in order to carry out terrorist acts;

"(c) Freeze without delay funds and other financial assets or economic resources of persons who commit, or attempt to commit, terrorist acts or participate in or facilitate the commission of terrorist acts; of entities owned or controlled directly or indirectly by such persons; and of persons and entities acting on behalf of, or at the direction of such persons and entities, including funds derived or generated from property owned or controlled directly or indirectly by such persons and associated persons and entities;

"(d) Prohibit their nationals or any persons and entities within their territories from making any funds, financial assets or economic resources or financial or other related services available, directly or indirectly, for the benefit of persons who commit or attempt to commit or facilitate or participate in the commission of terrorist acts, of entities owned or controlled, directly or indirectly, by such persons and of persons and entities acting on behalf of or at the direction of such persons;

"2. *Decides also* that all States shall:

"(a) Refrain from providing any form of support, active or passive, to entities or persons involved in terrorist acts, including by suppressing recruitment of members of terrorist groups and eliminating the supply of weapons to terrorists;

"(b) Take the necessary steps to prevent the commission of terrorist acts, including by provision of early warning to other States by exchange of information;

"(c) Deny safe haven to those who finance, plan, support, or commit terrorist acts, or provide safe havens;

"(d) Prevent those who finance, plan, facilitate or commit terrorist acts from using their respective territories for those purposes against other States or their citizens;

"(e) Ensure that any person who participates in the financing, planning, preparation or perpetration of terrorist acts or in supporting terrorist acts is brought to justice and ensure that, in addition to any other measures against them, such terrorist acts are established as serious criminal offences in domestic laws and regulations and that the punishment duly reflects the seriousness of such terrorist acts;

"(f) Afford one another the greatest measure of assistance in connection with criminal investigations or criminal proceedings relating to the financing or support of terrorist acts, including assistance in obtaining evidence in their possession necessary for the proceedings;

"(g) Prevent the movement of terrorists or terrorist groups by effective border controls and controls on issuance of identity papers and travel documents, and through measures for preventing counterfeiting, forgery or fraudulent use of identity papers and travel documents;

"3. *Calls upon* all States to:

"(a) Find ways of intensifying and accelerating the

que dichos fondos se utilicen, o con conocimiento de que dichos fondos se utilizarán, para perpetrar actos de terrorismo;

(c) Congelene sin dilación los fondos y demás activos financieros o recursos económicos de las personas que cometan, o intenten cometer, actos de terrorismo o participen en ellos o faciliten su comisión; de las entidades de propiedad o bajo el control, directos o indirectos, de esas personas, y de las personas y entidades que actúen en nombre de esas personas y entidades o bajo sus órdenes, inclusive los fondos obtenidos o derivados de los bienes de propiedad o bajo el control, directos o indirectos, de esas personas y de las personas y entidades asociadas con ellos;

(d) Prohíban a sus nacionales o a todas las personas y entidades en sus territorios que pongan cualesquiera fondos, recursos financieros o económicos o servicios financieros o servicios conexos de otra índole, directa o indirectamente, a disposición de las personas que cometan o intenten cometer actos de terrorismo o faciliten su comisión o participen en ella, de las entidades de propiedad o bajo el control, directos o indirectos, de esas personas y de las personas y entidades que actúen en nombre de esas personas o bajo sus órdenes;

2. *Decide también* que todos los Estados:

(a) Se abstengan de proporcionar todo tipo de apoyo, activo o pasivo, a las entidades o personas que participen en la comisión de actos de terrorismo, inclusive reprimiendo el reclutamiento de miembros de grupos terroristas y eliminando el abastecimiento de armas a los terroristas;

(b) Adopten las medidas necesarias para prevenir la comisión de actos de terrorismo, inclusive mediante la provisión de alerta temprana a otros Estados mediante el intercambio de información;

(c) Denieguen refugio a quienes financian, planifican o cometen actos de terrorismo, o prestan apoyo a esos actos, o proporcionan refugios;

(d) Impidan que quienes financian, planifican, facilitan o cometen actos de terrorismo utilicen sus territorios respectivos para esos fines, en contra de otros Estados o de sus ciudadanos;

(e) Aseguren el enjuiciamiento de toda persona que participe en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo o preste apoyo a esos actos, y aseguren que, además de cualesquiera otras medidas de represión de esos actos que se adopten, dichos actos de terrorismo queden tipificados como delitos graves en las leyes y otros instrumentos legislativos internos y que el castigo que se imponga corresponda a la gravedad de esos actos de terrorismo;

(f) Se proporcionen recíprocamente el máximo nivel de asistencia en lo que se refiere a las investigaciones o los procedimientos penales relacionados con la financiación de los actos de terrorismo o el apoyo prestado a éstos, inclusive por lo que respecta a la asistencia para la obtención de las pruebas que posean y que sean necesarias en esos procedimientos;

(g) Impidan la circulación de terroristas o de grupos terroristas mediante controles eficaces en frontera y controles de la emisión de documentos de identidad y de viaje, y mediante la adopción de medidas para evitar la falsificación, la alteración ilegal y la utilización fraudulenta de documentos de identidad y de viaje;

3. *Exhorta* a todos los Estados a:

(a) Encontrar medios para intensificar y agilizar el intercambio de información operacional, especialmente en relación con las

exchange of operational information, especially regarding actions or movements of terrorist persons or networks; forged or falsified travel documents; traffic in arms, explosives or sensitive materials; use of communications technologies by terrorist groups; and the threat posed by the possession of weapons of mass destruction by terrorist groups;

"(b) Exchange information in accordance with international and domestic law and cooperate on administrative and judicial matters to prevent the commission of terrorist acts;

"(c) Cooperate, particularly through bilateral and multilateral arrangements and agreements, to prevent and suppress terrorist attacks and take action against perpetrators of such acts;

"(d) Become parties as soon as possible to the relevant international conventions and protocols relating to terrorism, including the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism of 9 December 1999;

"(e) Increase cooperation and fully implement the relevant international conventions and protocols relating to terrorism and Security Council resolutions 1269 (1999) and 1368 (2001);

"(f) Take appropriate measures in conformity with the relevant provisions of national and international law, including international standards of human rights, before granting refugee status, for the purpose of ensuring that the asylum seeker has not planned, facilitated or participated in the commission of terrorist acts;

"(g) Ensure, in conformity with international law, that refugee status is not abused by the perpetrators, organizers or facilitators of terrorist acts, and that claims of political motivation are not recognized as grounds for refusing requests for the extradition of alleged terrorists;

"4. *Notes* with concern the close connection between international terrorism and transnational organized crime, illicit drugs, money-laundering, illegal arms-trafficking, and illegal movement of nuclear, chemical, biological and other potentially deadly materials, and in this regard *emphasizes* the need to enhance coordination of efforts on national, subregional, regional and international levels in order to strengthen a global response to this serious challenge and threat to international security;

"5. *Declares* that acts, methods, and practices of terrorism are contrary to the purposes and principles of the United Nations and that knowingly financing, planning and inciting terrorist acts are also contrary to the purposes and principles of the United Nations;

"6. *Decides* to establish, in accordance with rule 28 of its provisional rules of procedure, a Committee of the Security Council, consisting of all the members of the Council, to monitor implementation of this resolution, with the assistance of appropriate expertise, and *calls upon* all States to report to the Committee, no later than 90 days from the date of adoption of this resolution and thereafter according to a timetable to be proposed by the Committee, on the steps they have taken to implement this resolution;

"7. *Directs* the Committee to delineate its tasks, submit

actividades o movimientos de terroristas individuales o de redes de terroristas; los documentos de viaje alterados ilegalmente o falsificados; el tráfico de armas, explosivos o materiales peligrosos; la utilización de tecnologías de las comunicaciones por grupos terroristas y la amenaza representada por la posesión de armas de destrucción en masa por parte de grupos terroristas;

(b) Intercambiar información de conformidad con el derecho internacional y la legislación interna y cooperar en las esferas administrativas y judiciales para impedir la comisión de actos de terrorismo;

(c) Cooperar, en particular mediante acuerdos y convenios bilaterales y multilaterales, para impedir y reprimir los ataques terroristas, y adoptar medidas contra quienes cometan esos actos;

(d) Adherirse tan pronto como sea posible a los convenios y protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo, inclusive el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, de 9 de diciembre de 1999;

(e) Fomentar la cooperación y aplicar plenamente los convenios y protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo, así como las resoluciones del Consejo de Seguridad 1269 (1999) y 1368 (2001);

(f) Adoptar las medidas apropiadas de conformidad con las disposiciones pertinentes de la legislación nacional y el derecho internacional, inclusive las normas internacionales en materia de derechos humanos, antes de conceder el estatuto de refugiado, con el propósito de asegurarse de que el solicitante de asilo no haya planificado o facilitado actos de terrorismo ni participado en su comisión;

(g) Asegurar, de conformidad con el derecho internacional, que el estatuto de refugiado no sea utilizado de modo ilegítimo por los autores, organizadores o patrocinadores de los actos de terrorismo, y que no se reconozca la reivindicación de motivaciones políticas como causa de denegación de las solicitudes de extradición de presuntos terroristas;

4. *Observa* con preocupación la conexión estrecha que existe entre el terrorismo internacional y la delincuencia transnacional organizada, las drogas ilícitas, el blanqueo de dinero, el tráfico ilícito de armas y la circulación ilícita de materiales nucleares, químicos, biológicos y otros materiales potencialmente letales, y a ese respecto *pone de relieve* la necesidad de promover la coordinación de las iniciativas en los planos nacional, subregional, regional e internacional, para reforzar la respuesta internacional a este reto y amenaza graves a la seguridad internacional;

5. *Declara* que los actos, métodos y prácticas terroristas son contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas y que financiar intencionalmente actos de terrorismo, planificarlos e incitar a su comisión también es contrario a dichos propósitos y principios de las Naciones Unidas;

6. *Decide* establecer, de conformidad con el artículo 28 de su reglamento provisional, un Comité del Consejo de Seguridad integrado por todos los miembros del Consejo, para verificar la aplicación de la presente resolución, con la asistencia de los expertos que se consideren apropiados, y *exhorta* a todos los Estados a que informen al Comité, a más tardar 90 días después de la fecha de aprobación de la resolución y con posterioridad conforme a un calendario que será propuesto por el Comité, de las medidas que hayan adoptado para aplicar la presente

a work programme within 30 days of the adoption of this resolution, and to consider the support it requires, in consultation with the Secretary-General;

"8. *Expresses* its determination to take all necessary steps in order to ensure the full implementation of this resolution, in accordance with its responsibilities under the Charter;

"9. *Decides* to remain seized of this matter."

resolución;

7. *Pide* al Comité que establezca sus tareas, presente un programa de trabajo en el plazo de 30 días después de la aprobación de la presente resolución y determine el apoyo que necesita, en consulta con el Secretario General;

8. *Expresa* su determinación de adoptar todas las medidas necesarias para asegurar la aplicación plena de la presente resolución de conformidad con las funciones que se le asignan en la Carta;

9. *Decide* seguir ocupándose de la cuestión.

The Terrorism to Come

Walter Laqueur is co-chair of the International Research Council at the Center for Strategic and International Studies¹⁴³.

Terrorism has become over a number of years the topic of ceaseless comment, debate, controversy, and search for roots and motives, and it figures on top of the national and international agenda. It is also at present one of the most highly emotionally charged topics of public debate, though quite why this should be the case is not entirely clear, because the overwhelming majority of participants do not sympathize with terrorism.

Confusion prevails, but confusion alone does not explain the emotions. There is always confusion when a new international phenomenon appears on the scene. This was the case, for instance, when communism first appeared (it was thought to be aiming largely at the nationalization of women and the burning of priests) and also fascism. But terrorism is not an unprecedented phenomenon; it is as old as the hills.

Thirty years ago, when the terrorism debate got underway, it was widely asserted that terrorism was basically a left-wing revolutionary movement caused by oppression and exploitation. Hence the conclusion: Find a political and social solution, remedy the underlying evil — no oppression, no terrorism. The argument about the left-wing character of terrorism is no longer frequently heard, but the belief in a fatal link between poverty and violence has persisted. Whenever a major terrorist attack has taken place, one has heard appeals from high and low to provide credits and loans, to deal at long last with the deeper, true causes of terrorism, the roots rather than the symptoms and outward manifestations. And these roots are believed to be poverty, unemployment, backwardness, and inequality.

It is not too difficult to examine whether there is such a correlation between poverty and terrorism, and all the investigations have shown that this is not the case. The experts have maintained for a long time that poverty does not cause terrorism and prosperity does not cure it. In the world's 50 poorest countries there is little or no terrorism. A study by scholars Alan Krueger and Jitka Maleckova reached the conclusion that the terrorists are not poor people and do not come from poor societies. A Harvard economist has shown that economic growth is closely related to a society's ability to manage conflicts. More recently, a study of India has demonstrated that terrorism in the subcontinent has occurred in the most prosperous (Punjab) and most egalitarian (Kashmir, with a poverty ratio of 3.5 compared with the national average of 26 percent) regions and that, on the other hand, the poorest regions such as North Bihar have been free of terrorism. In the Arab countries (such as Egypt and Saudi Arabia, but also in North Africa), the terrorists originated not in the poorest and most neglected districts but hailed from places with concentrations of radical preachers. The backwardness, if any, was intellectual and cultural — not economic and social.

These findings, however, have had little impact on public opinion (or on many politicians), and it is not difficult to see why. There is the general feeling that poverty and backwardness with all their concomitants are bad — and that there is an urgent need to do much more about these problems. Hence the inclination to couple the two issues and the belief that if the (comparatively) wealthy Western nations would contribute much more to the development and welfare of the less fortunate, in cooperation with their governments, this would be in a long-term perspective the best, perhaps the only, effective way to solve the terrorist problem.

Reducing poverty in the Third World is a moral as well as a political and economic imperative, but to expect from it a decisive change in the foreseeable future as far as terrorism is concerned is unrealistic, to say the least. It ignores both the causes of backwardness and poverty and the motives for terrorism.

Poverty combined with youth unemployment does create a social and psychological climate in which Islamism and various populist and religious sects flourish, which in turn provide some of the footfolk for violent groups in internal conflicts. According to some projections, the number of young unemployed in the Arab world and North Africa could reach 50 million in two decades. Such a situation will not be conducive

to political stability; it will increase the demographic pressure on Europe, since according to polls a majority of these young people want to emigrate. Politically, the populist discontent will be directed against the rulers — Islamist in Iran, moderate in countries such as Egypt, Jordan, or Morocco. But how to help the failed economies of the Middle East and North Africa? What are the reasons for backwardness and stagnation in this part of the world? The countries that have made economic progress — such as China and India, Korea and Taiwan, Malaysia and Turkey — did so without massive foreign help.

All this points to a deep malaise and impending danger, but not to a direct link between the economic situation and international terrorism. There is of course a negative link: Terrorists will not hesitate to bring about a further aggravation in the situation; they certainly did great harm to the tourist industries in Bali and Egypt, in Palestine, Jordan, and Morocco. One of the main targets of terrorism in Iraq was the oil industry. It is no longer a secret that the carriers of international terrorism operating in Europe and America hail not from the poor, downtrodden, and unemployed but are usually of middle-class origin.

The local element

The link between terrorism and nationalist, ethnic, religious, and tribal conflict is far more tangible. These instances of terrorism are many and need not be enumerated in detail. Solving these conflicts would probably bring about a certain reduction in the incidence of terrorism. But the conflicts are many, and if some of them have been defused in recent years, other, new ones have emerged. Nor are the issues usually clear-cut or the bones of contention easy to define — let alone to solve.

If the issue at stake is a certain territory or the demand for autonomy, a compromise through negotiations might be achieved. But it ought to be recalled that al Qaeda was founded and September 11 occurred not because of a territorial dispute or the feeling of national oppression but because of a religious commandment — jihad and the establishment of shari'ah. Terrorist attacks in Central Asia and Morocco, in Saudi Arabia, Algeria, and partly in Iraq were directed against fellow Muslims, not against infidels. Appeasement may work in individual cases, but terrorist groups with global ambitions cannot be appeased by territorial concessions.

As in the war against poverty, the initiatives to solve local conflicts are overdue and should be welcomed. In an ideal world, the United Nations would be the main conflict resolver, but so far the record of the U.N. has been more than modest, and it is unlikely that this will change in the foreseeable future. Making peace is not an easy option; it involves funds and in some cases the stationing of armed forces. There is no great international crush to join the ranks of the volunteers: China, Russia, and Europe do not want to be bothered, and the United States is overstretched. In brief, as is so often the case, a fresh impetus is likely to occur only if the situation gets considerably worse and if the interests of some of the powers in restoring order happen to coincide.

Lastly, there should be no illusions with regard to the wider effect of a peaceful solution of one conflict or another. To give but one obvious example: Peace (or at least the absence of war) between Israel and the Palestinians would be a blessing for those concerned. It may be necessary to impose a solution since the chances of making any progress in this direction are nil but for some outside intervention. However, the assumption that a solution of a local conflict (even one of great symbolic importance) would have a dramatic effect in other parts of the world is unfounded. Osama bin Laden did not go to war because of Gaza and Nablus; he did not send his warriors to fight in Palestine. Even the disappearance of the "Zionist entity" would not have a significant impact on his supporters, except perhaps to provide encouragement for further action.

Such a warning against illusions is called for because there is a great deal of wishful thinking and naïveté in this respect — a belief in quick fixes and miracle solutions: If only there would be peace between Israelis and Palestinians, all the other conflicts would become manageable. But the problems are as much in Europe, Asia, and Africa as in the Middle East; there is a great deal of free-floating aggression which could (and probably would) easily turn in other directions once one conflict has been defused.

It seems likely, for instance, that in the years to come the struggle against the "near enemy" (the governments of the Arab and some non-Arab Muslim countries) will again feature prominently. There has been for some time a truce on the part of al Qaeda and related groups, partly for strategic reasons (to concentrate on the fight against America and the West) and partly because attacks against fellow Muslims, even if they

are considered apostates, are bound to be less popular than fighting the infidels. But this truce, as events in Saudi Arabia and elsewhere show, may be coming to an end.

Tackling these supposed sources of terrorism, even for the wrong reasons, will do no harm and may bring some good. But it does not bring us any nearer to an understanding of the real sources of terrorism, a field that has become something akin to a circus ground for riding hobbyhorses and peddling preconceived notions.

How to explain the fact that in an inordinate number of instances where there has been a great deal of explosive material, there has been no terrorism? The gypsies of Europe certainly had many grievances and the Dalets (untouchables) of India and other Asian countries even more. But there has been no terrorism on their part — just as the Chechens have been up in arms but not the Tartars of Russia, the Basque but not the Catalans of Spain. The list could easily be lengthened.

Accident may play a role (the absence or presence of a militant leadership), but there could also be a cultural-psychological predisposition. How to explain that out of 100 militants believing with equal intensity in the justice of their cause, only a very few will actually engage in terrorist actions? And out of this small minority even fewer will be willing to sacrifice their lives as suicide bombers? Imponderable factors might be involved: indoctrination but also psychological motives. Neither economic nor political analysis will be of much help in gaining an understanding, and it may not be sheer accident that there has been great reluctance to explore this political-intellectual minefield.

The focus on Islamist terrorism

To make predictions about the future course of terrorism is even more risky than political predictions in general. We are dealing here not with mass movements but small — sometimes very small — groups of people, and there is no known way at present to account for the movement of small particles either in the physical world or in human societies.

It is certain that terrorism will continue to operate. At the present time almost all attention is focused on Islamist terrorism, but it is useful to remember from time to time that this was not always the case — even less than 30 years ago — and that there are a great many conflicts, perceived oppressions, and other causes calling for radical action in the world which may come to the fore in the years to come. These need not even be major conflicts in an age in which small groups will have access to weapons of mass destruction.

At present, Islamist terrorism all but monopolizes our attention, and it certainly has not yet run its course. But it is unlikely that its present fanaticism will last forever; religious-nationalist fervor does not constantly burn with the same intensity. There is a phenomenon known in Egypt as “Salafi burnout,” the mellowing of radical young people, the weakening of the original fanatical impetus. Like all other movements in history, messianic groups are subject to routinization, to the circulation of generations, to changing political circumstances, and to sudden or gradual changes in the intensity of religious belief. This could happen as a result of either victories or defeats. One day, it might be possible to appease militant Islamism — though hardly in a period of burning aggression when confidence and faith in global victory have not yet been broken.

More likely the terrorist impetus will decline as a result of setbacks. Fanaticism, as history shows, is not easy to transfer from one generation to the next; attacks will continue, and some will be crowned with success (perhaps spectacular success), but many will not. When Alfred Nobel invented dynamite, many terrorists thought that this was the answer to their prayers, but theirs was a false hope. The trust put today in that new invincible weapon, namely suicide terrorism, may in the end be equally misplaced. Even the use of weapons of mass destruction might not be the terrorist panacea some believe it will be. Perhaps their effect will be less deadly than anticipated; perhaps it will be so destructive as to be considered counterproductive. Statistics show that in the terrorist attacks over the past decade, considerably more Muslims were killed than infidels. Since terrorists do not operate in a vacuum, this is bound to lead to dissent among their followers and even among the fanatical preachers.

There are likely to be splits among the terrorist groups even though their structure is not highly centralized. In brief, there is a probability that a united terrorist front will not last. It is unlikely that Osama and his close followers will be challenged on theological grounds, but there has been criticism for tactical reasons: Assuming that America and

the West in general are in a state of decline, why did he not have more patience? Why did he have to launch a big attack while the infidels were still in a position to retaliate massively?

Some leading students of Islam have argued for a long time that radical Islamism passed its peak years ago and that its downfall and disappearance are only a question of time, perhaps not much time. It is true that societies that were exposed to the rule of fundamentalist fanatics (such as Iran) or to radical Islamist attack (such as Algeria) have been immunized to a certain extent. However, in a country of 60 million, some fanatics can always be found; as these lines are written, volunteers for suicide missions are being enlisted in Teheran and other cities of Iran. In any case, many countries have not yet undergone such first-hand experience; for them the rule of the shari'ah and the restoration of the caliphate are still brilliant dreams. By and large, therefore, the predictions about the impending demise of Islamism have been premature, while no doubt correct in the long run. Nor do we know what will follow. An interesting study on what happens "when prophecy fails" (by Leon Festinger) was published not long after World War II. We now need a similar study on the likely circumstances and consequences of the failure of fanaticism. The history of religions (and political religions) offers some clues, as does the history of terrorism.

These, then, are the likely perspectives for the more distant future. But in a shorter-term perspective the danger remains acute and may, in fact, grow. Where and when are terrorist attacks most likely to occur? They will not necessarily be directed against the greatest and most dangerous enemy as perceived by the terrorist gurus. Much depends on where terrorists are strong and believe the enemy to be weak. That terrorist attacks are likely to continue in the Middle East goes without saying; other main danger zones are Central Asia and, above all, Pakistan.

The founders of Pakistan were secular politicians. The religious establishment and in particular the extremists among the Indian Muslims had opposed the emergence of the state. But once Pakistan came into being, they began to try with considerable success to dominate it. Their alternative educational system, the many thousand madrassas, became the breeding ground for jihad fighters. Ayub Khan, the first military ruler, tried to break their stranglehold but failed. Subsequent rulers, military and civilian, have not even tried. It is more than doubtful whether Pervez Musharraf will have any success in limiting their power. The tens of thousands of graduates they annually produce formed the backbone of the Taliban. Their leaders will find employment for them at home and in Central Asia, even if there is a de-escalation in tensions with India over Kashmir. Their most radical leaders aim at the destruction of India. Given Pakistan's internal weakness this may appear more than a little fanciful, but their destructive power is still considerable, and they can count on certain sympathies in the army and the intelligence service. A failed Pakistan with nuclear weapons at its disposal would be a major nightmare. Still, Pakistani terrorism — like Palestinian and Middle Eastern in general — remains territorial, likely to be limited to the subcontinent and Central Asia.

Battlefield Europe

Europe is probably the most vulnerable battlefield. To carry out operations in Europe and America, talents are needed that are not normally found among those who have no direct personal experience of life in the West. The Pakistani diaspora has not been very active in the terrorist field, except for a few militants in the United Kingdom.

Western Europe has become over a number of years the main base of terrorist support groups. This process has been facilitated by the growth of Muslim communities, the growing tensions with the native population, and the relative freedom with which radicals could organize in certain mosques and cultural organizations. Indoctrination was provided by militants who came to these countries as religious dignitaries. This freedom of action was considerably greater than that enjoyed in the Arab and Muslim world; not a few terrorists convicted of capital crimes in countries such as Egypt, Jordan, Morocco, and Algeria were given political asylum in Europe. True, there were some arrests and closer controls after September 11, but given the legal and political restrictions under which the European security services were laboring, effective counteraction was still exceedingly difficult.

West European governments have been frequently criticized for not having done enough to integrate Muslim newcomers into their societies, but cultural and social integration was certainly not what the newcomers wanted. They wanted to preserve their

religious and ethnic identity and their way of life, and they resented intervention by secular authorities. In its great majority, the first generation of immigrants wanted to live in peace and quiet and to make a living for their families. But today they no longer have much control over their offspring.

This is a common phenomenon all over the world: the radicalization of the second generation of immigrants. This generation has been superficially acculturated (speaking fluently the language of the host country) yet at the same time feels resentment and hostility more acutely. It is not necessarily the power of the fundamentalist message (the young are not the most pious believers when it comes to carrying out all the religious commandments) which inspires many of the younger radical activists or sympathizers. It is the feeling of deep resentment because, unlike immigrants from other parts of the world, they could not successfully compete in the educational field, nor quite often make it at the work place. Feelings of being excluded, sexual repression (a taboo subject in this context), and other factors led to free-floating aggression and crime directed against the authorities and their neighbors.

As a result, non-Muslims began to feel threatened in streets they could once walk without fear. They came to regard the new immigrants as antisocial elements who wanted to change the traditional character of their homeland and their way of life, and consequently tensions continued to increase. Pressure on European governments is growing from all sides, right and left, to stop immigration and to restore law and order.

This, in briefest outline, is the milieu in which Islamist terrorism and terrorist support groups in Western Europe developed. There is little reason to assume that this trend will fundamentally change in the near future. On the contrary, the more the young generation of immigrants asserts itself, the more violence occurs in the streets, and the more terrorist attacks take place, the greater the anti-Muslim resentment on the part of the rest of the population. The rapid demographic growth of the Muslim communities further strengthens the impression among the old residents that they are swamped and deprived of their rights in their own homeland, not even entitled to speak the truth about the prevailing situation (such as, for instance, to reveal the statistics of prison inmates with Muslim backgrounds). Hence the violent reaction in even the most liberal European countries such as the Netherlands, Belgium, and Denmark. The fear of the veil turns into the fear that in the foreseeable future they too, having become a minority, will be compelled to conform to the commandments of another religion and culture.

True, the number of extremists is still very small. Among British Muslims, for instance, only 13 percent have expressed sympathy and support for terrorist attacks. But this still amounts to several hundred thousands, far more than needed for staging a terrorist campaign. The figure is suspect in any case because not all of those sharing radical views will openly express them to strangers, for reasons that hardly need be elaborated. Lastly, such a minority will not feel isolated in their own community as long as the majority remains silent — which has been the case in France and most other European countries.

The prospects for terrorism based on a substantial Islamist periphery could hardly appear to be more promising, but there are certain circumstances that make the picture appear somewhat less threatening. The tensions are not equally strong in all countries. They are less palpably felt in Germany and Britain than in France and the Netherlands. Muslims in Germany are predominantly of Turkish origin and have (always with some exceptions) shown less inclination to take violent action than communities mainly composed of Arab and North African immigrants.

If acculturation and integration has been a failure in the short run, prospects are less hopeless in a longer perspective. The temptations of Western civilization are corrosive; young Muslims cannot be kept in a hermetically sealed ghetto (even though a strong attempt is made). They are disgusted and repelled by alcohol, loose morals, general decadence, and all the other wickedness of the society facing them, but they are at the same time fascinated and attracted by them. This is bound to affect their activist fervor, and they will be exposed not only to the negative aspects of the world surrounding them but also its values. Other religions had to face these temptations over the ages and by and large have been fighting a losing battle.

It is often forgotten that only a relatively short period passed from the primitive beginnings of Islam in the Arabian desert to the splendor and luxury (and learning and poetry) of Harun al Rashid's Baghdad — from the austerity of the Koran to the not-so-austere Arabian Nights. The pulse of contemporary history is beating much faster, but is it beating fast enough? For it is a race against time. The advent of megaterrorism and

the access to weapons of mass destruction is dangerous enough, but coupled with fanaticism it generates scenarios too unpleasant even to contemplate.

Enduring asymmetry

There can be no final victory in the fight against terrorism, for terrorism (rather than full-scale war) is the contemporary manifestation of conflict, and conflict will not disappear from earth as far as one can look ahead and human nature has not undergone a basic change. But it will be in our power to make life for terrorists and potential terrorists much more difficult.

Who ought to conduct the struggle against terrorism? Obviously, the military should play only a limited role in this context, and not only because it has not been trained for this purpose. The military may have to be called in for restoring order in countries that have failed to function and have become terrorist havens. It may have to intervene to prevent or stop massacres. It may be needed to deliver blows against terrorist concentrations. But these are not the most typical or frequent terrorist situations.

The key role in asymmetric warfare (a redundant new term for something that has been known for many centuries) should be played by intelligence and security services that may need a military arm.

As far as terrorism and also guerrilla warfare are concerned, there can be no general, overall doctrine in the way that Clausewitz or Jomini and others developed a regular warfare philosophy. An airplane or a battleship do not change their character wherever they operate, but the character of terrorism and guerrilla warfare depends largely on the motivations of those engaging in it and the conditions under which it takes place. Over the past centuries rules and laws of war have developed, and even earlier on there were certain rules that were by and large adhered to.

But terrorists cannot possibly accept these rules. It would be suicidal from their point of view if, to give but one example, they were to wear uniforms or other distinguishing marks. The essence of their operations rests on hiding their identities. On the other hand, they and their well-wishers insist that when captured, they should enjoy all the rights and benefits accorded to belligerents, that they be humanely treated, even paid some money and released after the end of hostilities. When regular soldiers do not stick to the rules of warfare, killing or maiming prisoners, carrying out massacres, taking hostages or committing crimes against the civilian population, they will be treated as war criminals.

If terrorists behaved according to these norms they would have little if any chance of success; the essence of terrorist operations now is indiscriminate attacks against civilians. But governments defending themselves against terrorism are widely expected not to behave in a similar way but to adhere to international law as it developed in conditions quite different from those prevailing today.

Terrorism does not accept laws and rules, whereas governments are bound by them; this, in briefest outline, is asymmetric warfare. If governments were to behave in a similar way, not feeling bound by existing rules and laws such as those against the killing of prisoners, this would be bitterly denounced. When the late Syrian President Hafez Assad faced an insurgency (and an attempted assassination) on the part of the Muslim Brotherhood in the city of Hama in 1980, his soldiers massacred some 20,000 inhabitants. This put an end to all ideas of terrorism and guerrilla warfare.

Such behavior on the part of democratic governments would be denounced as barbaric, a relapse into the practices of long-gone pre-civilized days. But if governments accept the principle of asymmetric warfare they will be severely, possibly fatally, handicapped. They cannot accept that terrorists are protected by the Geneva Conventions, which would mean, among other things, that they should be paid a salary while in captivity. Should they be regarded like the pirates of a bygone age as *hostes generis humani*, enemies of humankind, and be treated according to the principle of a *un corsaire, un corsaire et demi* — “to catch a thief, it takes a thief,” to quote one of Karl Marx’s favorite sayings?

The problem will not arise if the terrorist group is small and not very dangerous. In this case normal legal procedures will be sufficient to deal with the problem (but even this is not quite certain once weapons of mass destruction become more readily accessible). Nor will the issue of shedding legal restraint arise if the issues at stake are of

marginal importance, if in other words no core interests of the governments involved are concerned. If, on the other hand, the very survival of a society is at stake, it is most unlikely that governments will be impeded in their defense by laws and norms belonging to a bygone (and more humane) age.

It is often argued that such action is counterproductive because terrorism cannot be defeated by weapons alone, but is a struggle for the hearts and minds of people, a confrontation of ideas (or ideologies). If it were only that easy. It is not the terrorist ideas which cause the damage, but their weapons. Each case is different, but many terrorist groups do not have any specific idea or ideology, but a fervent belief, be it of a religious character or of a political religion. They fight for demands, territorial or otherwise, that seem to them self-evident, and they want to defeat their enemies. They are not open to dialogue or rational debate. When Mussolini was asked about his program by the socialists during the early days of fascism, he said that his program was to smash the skulls of the socialists.

Experience teaches that a little force is indeed counterproductive except in instances where small groups are involved. The use of massive, overwhelming force, on the other hand, is usually effective. But the use of massive force is almost always unpopular at home and abroad, and it will be applied only if core interests of the state are involved. To give but one example: The Russian government could deport the Chechens (or a significant portion), thus solving the problem according to the Stalinist pattern. If the Chechens were to threaten Moscow or St. Petersburg or the functioning of the Russian state or its fuel supply, there is but little doubt that such measures would be taken by the Russian or indeed any other government. But as long as the threat is only a marginal and peripheral one, the price to be paid for the application of massive force will be considered too high.

Two lessons follow: First, governments should launch an anti-terrorist campaign only if they are able and willing to apply massive force if need be. Second, terrorists have to ask themselves whether it is in their own best interest to cross the line between nuisance operations and attacks that threaten the vital interests of their enemies and will inevitably lead to massive counterblows.

Terrorists want total war — not in the sense that they will (or could) mobilize unlimited resources; in this respect their possibilities are limited. But they want their attacks to be unfettered by laws, norms, regulations, and conventions. In the terrorist conception of warfare there is no room for the Red Cross.

Love or respect?

The why-do-they-hate-us question is raised in this context, along with the question of what could be done about it — that is, the use of soft power in combating terrorism. Disturbing figures have been published about the low (and decreasing) popularity of America in foreign parts. Yet it is too often forgotten that international relations is not a popularity contest and that big and powerful countries have always been feared, resented, and envied; in short, they have not been loved. This has been the case since the days of the Assyrians and the Roman Empire. Neither the Ottoman nor the Spanish Empire, the Chinese, the Russian, nor the Japanese was ever popular. British sports were emulated in the colonies and French culture impressed the local elites in North Africa and Indochina, but this did not lead to political support, let alone identification with the rulers. Had there been public opinion polls in the days of Alexander the Great (let alone Ghengis Khan), the results, one suspects, would have been quite negative.

Big powers have been respected and feared but not loved for good reasons — even if benevolent, tactful, and on their best behavior, they were threatening simply because of their very existence. Smaller nations could not feel comfortable, especially if they were located close to them. This was the case even in times when there was more than one big power (which allowed for the possibility of playing one against the other). It is all the more so at a time when only one superpower is left and the perceived threat looms even larger.

There is no known way for a big power to reduce this feeling on the part of other, smaller countries — short of committing suicide or, at the very least, by somehow becoming weaker and less threatening. A moderate and intelligent policy on the part of the great power, concessions, and good deeds may mitigate somewhat the perceived threat, but it cannot remove it, because potentially the big power remains dangerous. It could always change its policy and become nasty, arrogant, and aggressive. These are

the unfortunate facts of international life.

Soft power is important but has its limitations. Joseph S. Nye has described it as based on culture and political ideas, as influenced by the seductiveness of democracy, human rights, and individual opportunity. This is a powerful argument, and it is true that Washington has seldom used all its opportunities, the public diplomacy budget being about one-quarter of one percentage point of the defense budget. But the question is always to be asked: Who is to be influenced by our values and ideas? They could be quite effective in Europe, less so in a country like Russia, and not at all among the radical Islamists who abhor democracy (for all sovereignty rests with Allah rather than the people), who believe that human rights and tolerance are imperialist inventions, and who want to have nothing to do with deeper Western values which are not those of the Koran as they interpret it.

The work of the American radio stations during the Cold War ought to be recalled. They operated against much resistance at home but certainly had an impact on public opinion in Eastern Europe; according to evidence later received, even the Beatles had an influence on the younger generation in the Soviet Union. But, at present, radio and television has to be beamed to an audience 70 percent of which firmly believes that the operations of September 11 were staged by the Mossad. Such an audience will not be impressed by exposure to Western pop culture or a truthful, matter-of-fact coverage of the news. These societies may be vulnerable to covert manipulation of the kind conducted by the British government during World War II: black (or at least gray) propaganda, rumors, half-truths, and outright lies. Societies steeped in belief in conspiracy theories will give credence to even the wildest rumors. But it is easy to imagine how an attempt to generate such propaganda would be received at home: It would be utterly rejected. Democratic countries are not able to engage in such practices except in a case of a major emergency, which at the present time has not yet arisen.

Big powers will never be loved, but in the terrorist context it is essential that they should be respected. As bin Laden's declarations prior to September 11 show, it was lack of respect for America that made him launch his attacks; he felt certain that the risk he was running was small, for the United States was a paper tiger, lacking both the will and the capability to strike back. After all, the Americans ran from Beirut in the 1980s and from Mogadishu in 1993 after only a few attacks, and there was every reason to believe that they would do so again.

Response in proportion to threat

Life could be made more difficult for terrorists by imposing more controls and restrictions wherever useful. But neither the rules of national nor those of international law are adequate to deal with terrorism. Many terrorists or suspected terrorists have been detained in America and in Europe, but only a handful have been put on trial and convicted, because inadmissible evidence was submitted or the authorities were reluctant to reveal the sources of their information — and thus lose those sources. As a result, many who were almost certainly involved in terrorist operations were never arrested, while others were acquitted or released from detention.

As for those who are still detained, there have been loud protests against a violation of elementary human rights. Activists have argued that the real danger is not terrorism (the extent and the consequences of which have been greatly exaggerated) but the war against terrorism. Is it not true that American society could survive a disaster on the scale of September 11 even if it occurred once a year? Should free societies so easily give up their freedoms, which have been fought for and achieved over many centuries?

Some have foretold the coming of fascism in America (and to a lesser extent in Europe); others have predicted an authoritarian regime gradually introduced by governments cleverly exploiting the present situation for their own anti-democratic purposes. And it is quite likely indeed that among those detained there have been and are innocent people and that some of the controls introduced have interfered with human rights. However, there is much reason to think that to combat terrorism effectively, considerably more stringent measures will be needed than those presently in force.

But these measures can be adopted only if there is overwhelming public support, and it would be unwise even to try to push them through until the learning process about the danger of terrorism in an age of weapons of mass destruction has made further progress. Time will tell. If devastating attacks do not occur, stringent anti-terrorist measures will not be necessary. But if they do happen, the demand for effective

countermeasures will be overwhelming. One could perhaps argue that further limitations of freedom are bound to be ineffective because terrorist groups are likely to be small or very small in the future and therefore likely to slip through safety nets. This is indeed a danger — but the advice to abstain from safety measures is a counsel of despair unlikely to be accepted.

There are political reasons to use these restrictions with caution, because Muslim groups are bound to be under special scrutiny and every precaution should be taken not to antagonize moderate elements in this community. Muslim organizations in Britain have complained that a young Pakistani or Arab is 10 times more likely to be stopped and interrogated by the police than other youths. The same is true for France and other countries. But the police, after all, have some reasons to be particularly interested in these young people rather than those from other groups. It will not be easy to find a just and easy way out of the dilemma, and those who have to deal with it are not to be envied.

It could well be that, as far as the recent past is concerned, the danger of terrorism has been overstated. In the two world wars, more people were sometimes killed and more material damage caused in a few hours than through all the terrorist attacks in a recent year. True, our societies have since become more vulnerable and also far more sensitive regarding the loss of life, but the real issue at stake is not the attacks of the past few years but the coming dangers. Megaterrorism has not yet arrived; even 9-11 was a stage in between old-fashioned terrorism and the shape of things to come: the use of weapons of mass destruction.

The idea that such weapons should be used goes back at least 150 years. It was first enunciated by Karl Heinzen, a German radical — later a resident of Louisville, Kentucky and Boston, Massachusetts — soon after some Irish militants considered the use of poison gas in the British Parliament. But these were fantasies by a few eccentrics, too farfetched even for the science fiction writers of the day.

Today these have become real possibilities. For the first time in human history very small groups have, or will have, the potential to cause immense destruction. In a situation such as the present one there is always the danger of focusing entirely on the situation at hand — radical nationalist or religious groups with whom political solutions may be found. There is a danger of concentrating on Islamism and forgetting that the problem is a far wider one. Political solutions to deal with their grievances may sometimes be possible, but frequently they are not. Today's terrorists, in their majority, are not diplomats eager to negotiate or to find compromises. And even if some of them would be satisfied with less than total victory and the annihilation of the enemy, there will always be a more radical group eager to continue the struggle.

This was always the case, but in the past it mattered little: If some Irish radicals wanted to continue the struggle against the British in 1921-22, even after the mainstream rebels had signed a treaty with the British government which gave them a free state, they were quickly defeated. Today even small groups matter a great deal precisely because of their enormous potential destructive power, their relative independence, the fact that they are not rational actors, and the possibility that their motivation may not be political in the first place.

Perhaps the scenario is too pessimistic; perhaps the weapons of mass destruction, for whatever reason, will never be used. But it would be the first time in human history that such arms, once invented, had not been used. In the last resort, the problem is, of course, the human condition.

In 1932, when Einstein attempted to induce Freud to support pacifism, Freud replied that there was no likelihood of suppressing humanity's aggressive tendencies. If there was any reason for hope, it was that people would turn away on rational grounds — that war had become too destructive, that there was no scope anymore in war for acts of heroism according to the old ideals.

Freud was partly correct: War (at least between great powers) has become far less likely for rational reasons. But his argument does not apply to terrorism motivated mainly not by political or economic interests, based not just on aggression but also on fanaticism with an admixture of madness.

Terrorism, therefore, will continue — not perhaps with the same intensity at all times, and some parts of the globe may be spared altogether. But there can be no victory, only an uphill struggle, at times successful, at others not.

www.policyreview.org/aug04/laqueur.html

Rings of Steel, Rings of Concrete and Rings of Confidence: Designing out Terrorism in Central London pre and post September 11th¹⁴⁴

Jon Coaffee. Global Urban Research Unit, School of Architecture, Planning and Landscape, University of Newcastle, Newcastle-upon-Tyne, NE1 7RU, UK.

Introduction

For many years urban commentators have discussed the costs and benefits of urban authorities adopting counter-terrorism measures in the face of real or perceived terrorist threats (see, for example, Boal, 1969; Brown, 1985; Davis, 1992; Pawley, 1998; Graham, 2002). Some of the most historically explicit examples of such measures were seen in Northern Ireland in the early 1970s and 1980s where 'fortress architecture' and principles of 'defensible space' were used, by the security forces, to territorially control designated areas. This was most notably around the central shopping area in Belfast where access to the centre was barred, first by concrete blockers and barbed wire, and then later by a series of high metal gates which became known as 'the ring of steel' (Brown, 1985; Jarman, 1993) a term which was to gain new meaning in the 1990s in central London.

In the 1970s Belfast became a laboratory for radical experiments on fortress urbanism, which became a recurring theme in urban research through the 1990s, especially centred on Los Angeles where connections were made to Belfast's approach. When prophesying about the future of Los Angeles in the new millennium Mike Davis (1992) noted that within the crime-infested future city the car bomb could well become the ultimate weapon of crime and terror, and predicted that the urban authorities might well enact fortress style rings of steel as a counter response¹⁴⁵. Similar sentiments to this 'fortress urbanism' rhetoric have, out of necessity, been commonplace after September 11th.

The attacks of September 11th were unique in terms of the combination of tactics employed – the simultaneous high-jacking of planes and the targeting of iconic buildings by aircraft which were used as missiles as well as the destructive damage caused and insurance losses accumulated. September 11th also brought to the fore wider concerns about different types of 'postmodern' or 'catastrophic' terrorism (Laqueur, 1996; Carter et al., 1998), and a society based on living with an acceptable degree of risk and danger (Ewald, 1993; Lianos and Douglas, 2000; Beck, 2002).

In the post September 11th world reconceptualized terrorist realities have led, in some cases, to new and dramatic urban counter-responses based on Belfast and LA-style fortification as well as increasingly sophisticated military threat-response technology. For example, the Debates and Developments section of the September 2002 edition of IJURR highlighted how the events of September 11th have served to influence the technological and physical infrastructure of targeted cities to the extent that 'urban flows can be scrutinized through military perspectives so that the inevitable fragilities and vulnerabilities they produce can be significantly reduced' (Graham, 2002: 589).

However, in many urban areas under perceived threat, such counter-terrorist responses amount to little more than extrapolations of ongoing trends which were already, or were intended to be, employed to reduce the occurrence and perception of crime. Such responses have inevitably evoked metaphors of territoriality, popular in the 1970s or later in the 1990s, to highlight the control of space through urban design modifications. For example, after the 1993 attack against the World Trade Center individual buildings as well as discrete commercial districts increasingly attempted to

'design out terrorism' using 'defensible space' principles. As Brown (1995) reported in The New York Times, 'barricades and bollards have become the newest accessory on this country's psychic frontier. You might call it the architecture of paranoia. They call it "defensible space" '.

More recently, a number of commentators have explicitly highlighted the role of ever advancing technology in the 'war against terrorism'. In particular, the mushrooming of new digitalized and algorithmic surveillance and its adoption as a categorizing and social exclusion device has been widely discussed (Lyon, 2002; Graham and Wood, 2003). Debate has occurred especially around issues linked to the erosion of civil liberties, with fear that democratic and ethical accountability will be given a back seat to the automatic production of space with urban society quickly becoming a technologically managed system based on automated access and boundary control (Lianos and Douglas, 2000; Thrift and French, 2002). For example, it was reported in July 2003 that the Pentagon is developing a digitalized surveillance network that is capable of tracking the movements of all vehicles in the city by identifying them by physical characteristic, colour or even the biometric features of the driver. This expansive 'tracking system', has already attracted the interest of the law enforcement agencies keen to mainstream this military technology for non-combat use (Sniffen, 2003).

The impact and counter-response to September 11th within urban areas has, of course, been spatially contingent, reflecting both the history and geography of different cities. This article highlights how central London in such a context has sought to reduce the real and perceived threat of terrorist attack over the last decade through the adoption of, first physical, and then increasingly technological aspects of territorial approaches to security at increasingly expansive spatial scales. Central London over the last decade has become emblematic of the threat of terrorism as well as the overt and covert counter-terrorist responses.

Risk reduction in fortress London

Throughout much of the twentieth century, London has been threatened by terrorist groups, almost exclusively, until recently, linked to the Irish Republican cause¹⁴⁶. The 1930s IRA bombing campaign against London was a distant memory to most as the current troubles in Northern Ireland began in the late 1960s. Over the next 25 years the IRA regularly attacked central London and particularly targeted political, economic, judicial and military sites. Such campaigns ebbed and flowed in intensity and, as such, certain buildings were protected but no overarching and ongoing defensive strategy was implemented. During the late 1980s and early 1990s attempts to design out terrorism at specific targets were crude and rudimentary, but nonetheless high profile. For example, the spectre of Belfast was brought to London in 1989 when wrought iron security gates were installed at the entrance to Downing Street on the orders of Prime Minister

Figure 1 The fortified gates at the entrance to Downing Street

Margaret Thatcher (see Figure 1). Given the range of possible threats to Downing Street, the gates provided an effective and efficient means of controlling public access. The counter-response came from the IRA in February 1991 when, during a 'Gulf War' cabinet meeting, the IRA fired a number of mortar bombs at the prime minister's residence.

By the early 1990s there was a noticeable targeting of global cities, and in particular their economic infrastructure, by terrorist organizations in order to attract global media publicity and to cause severe insurance losses and significant disruptions in trade. In London the Provisional IRA successfully attacked a number of key economic targets in the 1990s with large bombs exploding in the City of London (the Square Mile) in April 1992 and April 1993. In November 1992 a bomb was found under the Canary Wharf Tower in the London Docklands, and in February 1996 the IRA succeeded in bombing the London Docklands, at South Quay Station. These bombings and the subsequent reaction of urban authorities and the police served to highlight the use made of both territorial and technological approaches to counter-terrorist security.

The counter-response employed within the Square Mile drew heavily on lessons learned from attempts to 'beat the bombers' in Belfast with the adoption of 'territorial' approaches to combating terrorism. A newspaper editorial captured the popular view that

security must be enhanced in the City:

If we are to wage effective war against the IRA, there must now be an urgent review of security at their most likely target. Since the IRA mortar-bombed Number 10 from a waiting van, nothing is allowed to park in Whitehall. If it can be done for Downing Street it can be done in the city (cited in the Sunday People, 25 April 1993: 3, emphasis added)¹⁴⁷.

Leading City figures cited in The Times newspaper also indicated that a Belfast-style scheme should be implemented – the City should be turned into a medieval-style walled enclave to prevent terrorist attacks. In private there is talk about a “walled city” approach to security with access through a number of small “gates” and controlled by security discs (25 April 1993: 3, 27; see Sivell, 1993).

Others disagreed, highlighting that “we wouldn’t want the City turned into a castle with a moat around the outside” (cited in The Independent, 5 May 1993: 3). At this time such “draconian security was dismissed as a propaganda gift to the Provisional IRA as well as being difficult to implement legally” (cited in Ford, 1993: 3). The majority agreed that some form of security cordon should be enacted with roadblocks which would not disrupt the business functioning of the City or transfer the displaced traffic into neighbouring areas.

As such, in July 1993 what was referred to in the media as a Belfast-style “ring of steel” was activated in the City, securing all entrances to the central financial zone. Essentially, the entrances into the City were reduced from over thirty to seven where road-checks manned by armed police were set up. Locally, the ring of steel was referred to as the “ring of plastic” as the temporary access restrictions were based primarily on the funnelling of traffic through rows of plastic traffic cones. The City’s ring of steel represented a far more symbolic and technologically advanced approach to security, which tried to avoid the “barrier mentality” of Belfast in favour of less overt security measures. However, the “ring of plastic” provided a highly visible demonstration that the City was taking the terrorist threat seriously, even if many entering the City did not realize its anti-terrorist use. Indeed, within London the ring of steel was promoted in terms of traffic management and environmental improvements with an attempt to remove any references to the ongoing terrorist threat. Over time the geographical scale of the security cordon increased to the current position where 75% of the Square Mile is covered within the secure zone (see Figure 2).

In the City of London territorial approaches to security were backed up by the retrofitting of ever-advanced CCTV in both private and public spheres. Publicly the police, through an innovative partnership scheme known as “CameraWatch”, encouraged private companies to install CCTV in liaison with neighbouring businesses, whilst at the entrances of the ring of steel, as well as strategic points around the Square Mile, the most technologically advanced CCTV cameras available were installed.⁴ In February 1997, 24-hour Automated Number Plate Recording (ANPR) cameras, linked to police databases, were fitted at entrances to the ring of steel. These digital cameras were capable of processing the information and giving feedback to the operator within four seconds. In the space of a decade, where terrorism had been considered a serious threat, the City of London was transformed into the most surveilled space in the UK and perhaps the world with over 1500 surveillance cameras operating, many of which are linked to the ANPR system (City of London Police, 2002).

Figure 2 The security cordon covering the City of London

The London Docklands containing the Canary Wharf complex was also the focus for counter-terrorist planning through the 1990s. This area was subject to a failed terrorist bombing in 1992 as well as a devastating explosion in the southern part of the area in February 1996. Following the 1992 Canary Wharf attack, managers at Canary Wharf initiated their own “mini-ring of steel”, essentially shutting down access to “their” private estate within the Docklands complex (Coaffee, 2000; Graham and Marvin, 2001). Such an approach combined attempts to “design out terrorism” with changing approaches adopted by the police and private security industry. Security barriers were thrown across the road into and out of the complex, no-parking zones implemented, a plethora of private CCTV cameras were installed and identity card schemes initiated.

After the 1996 bomb in the southern part of the Docklands the business community successfully lobbied the Metropolitan Police to set up an anti-terrorist security

cordon to cover the whole of the Docklands the so-called Iron Collar modelled on the City of London's approach amidst fears that high-profile businesses might be tempted to relocate away from the Docklands. Subsequently, a security cordon was initiated for the whole Dockland peninsula comprising four entry points which at times of high-risk assessment would have armed guards. High resolution ANPR CCTV cameras were also installed. The most noticeable difference between the scheme initiated in the Docklands and that in the City was the overt advertising of the Docklands security cordon on the large signs at entry points into the cordon instead of downplaying the zones anti-terrorism purpose¹⁴⁸.

Prior to September 11th the counter-terrorism measures focused on London's financial zones, albeit under the guise of re-appropriated traffic and environmental strategies, and within an overall project of crime reduction and safety. These zones became synonymous with increasing the 'quality of life' amongst certain sections of society whilst, on the other hand, being strongly criticized by others for abuses of civil liberties around stop and search procedures, intrusive CCTV, as well as the transference of traffic and potential terrorist-related risk to less well defended sites.

Business as usual and September 11th

The unprecedented events of September 11th led to an instant counter response from London police forces, focused on digitalized tracking technologies as well as the overt fortressing of 'at risk' sites. In the City of London the ring of steel swung back into full-scale operation as part of a coordinated London-wide operation. This saw over 1,500 extra police patrolling the streets of the capital, liaising with American firms to improve their security through extra patrols, as well as instigating a far greater number of stop and search checkpoints. The initial strategy adopted in central London was that the police were uniquely prepared to cope with the threat of global terrorism, given over 30 years of active experience of dealing with similar threats, and as such the approach adopted was 'business as usual' and 'vigilant but calm' in order to avoid a 'siege mentality'. In short, the balancing of security needs with realistic threat assessments was seen as paramount.

Since September 11th, central London has been under increased risk from terrorism with some reports even claiming that there was a detailed plan developed by Al-Qaeda to bomb the Square Mile (The Observer, 16 December 2001). What is clear is that September 11th has refocused the minds of London's police forces on counter-terrorism, along with the realization that high levels of technical surveillance, which have proved relatively successful against domestic terrorism, might be ineffective against new terrorist methods such as suicide attack (City of London Police, 2002).

Although the international terrorist threat has been considered high in the years following September 11th, central London quickly returned to business as normal, although security was noticeable on a higher state of alert at times of specific threat, such as on the anniversary of September 11th, with a large and visible increase in armed police on the streets generally, and particularly around potential 'target' buildings. In addition, certain prominent landmark buildings have also been crudely fortified against vehicle-borne bombs. For example, The United States embassy in central London has become a virtual citadel, separated from the rest of London by fencing, waist high 'concrete blockers', armed guards and mandatory ID cards (see Figure 3). Furthermore, in May 2003, in response to a heightened state of alert regarding possible terrorist attack given suicide bomb attacks in Saudi Arabia and Morocco, a vast number of waist high concrete slabs were placed outside the Houses of Parliament to stop car bombers (see Figure 4). This so-called 'ring of concrete', which was later painted black to make it more 'aesthetically pleasing', was one of a number of planned fortifications set up in central London to protect prominent and historic buildings. This follows the unique sight of armoured vehicles, including tanks, and hundreds of soldiers being placed outside Heathrow airport earlier in February 2003, and the full-scale simulation of chemical and biological attack on the central London underground in the summer of 2003 to test the preparedness of emergency services¹⁴⁹.

Figure 3 Fortressing security at the United States embassey in central London

Such visible and brutal securitization against certain sites has led to the inevitable dislocation of London into zones of differential risk and security. Advanced technology is,

however, at hand to provide a more expansive security blanket over central London. The Automated Number Plate Recording (ANPR) technology developed throughout the City's attempts to deter Provisional IRA terrorists has now been 'rolled out' across central London for use in traffic 'congestion charging'. This system became operational in February 2003 and uses 450 cameras in 230 different positions. All number plate images are captured when entering the zone and automatically matched against a database of those who are registered to pay or have exemption¹⁵⁰. Other cameras monitor the general flow of traffic throughout the area, with mobile camera patrols operating throughout the zone¹⁵¹.

In essence, central London has been circled by digital cameras, creating a dedicated 'surveillance ring' affording London's police forces vast surveillance gathering capabilities for tracking the movement of traffic and people, and by inference highlighting potential terrorist threats. Not surprisingly, such an anti-terrorist function for the new congestion zone has been largely absent from information and promotional material circulated about the scheme which can, in essence, be considered a full-scale extension to the City of London's ring of steel. It has been alleged that 'MI5, Special Branch and the Metropolitan Police began secretly developing the system in the wake of the 11 September attacks', creating 'one of the most daunting defence systems protecting a major world city' (see Townsend and Harris, 2003). It was also suggested that in the future the system could 'utilize facial recognition software which automatically identifies suspects or known criminals who enter the eight-square-mile zone'. Using facial recognition technology to 'snap' the driver rather than the number plate of a vehicle would also necessitate different data protection legislation and a rigorous code of conduct set up for operators and monitors of the system. Stanley and Steinhardt (2002), for example, highlight that facial recognition software is being used in surveillance systems at a number of major airports in America as well as at prominent sporting fixtures. However, other commentators report that at present such technology is highly inaccurate and unlikely to be of any practical use until refined (Meek, 2002; NIST, 2003). Not surprisingly, civil libertarians feel misled over this hidden use for London's scheme which is promoted as an attempt to beat traffic congestion.

Figure 4 The ring of concrete outside the Houses of Parliament

Terrorist risk, fortress urbanism and the automatic control of space

Since the early 1990s London has provided some tentative glimpses into the relationship between terrorist risk and future urbanism, and in particular the mindset of planners, architects, developers and security personnel in designing our cities in relation to risk-management criteria. Such accounts have placed great emphasis upon 'target hardening', although increasingly more covert approaches, especially digitalized surveillance, are taking over as the counter-terrorist planner's favourite tool. Pawley (1998: 148) argued that as a result of an upsurge in urban terrorism, especially against 'the highly serviced and vulnerable built environment of the modern world', the new-wave of signature buildings could be replaced by an 'architecture of terror' in response to security needs. This, he argued, could well have the function of making the buildings 'anonymous', and thus, he concluded, a less attractive terrorist target. Pawley, using examples from Israel, Sri Lanka, North America, Spain and the UK, further inferred that this 'architecture of terror' will be self-reproducing as planning guidelines once drawn up will be difficult to withdraw, and such defensive architecture will become 'impossible to resist' once bombs are detonated, due to calls to reduce the impact of terrorism through urban and architectural design. Similar pronouncements were made in the aftermath of September 11th, leading to a situation where 'military and geopolitical security now penetrate utterly into practices surrounding governance, design and planning of cities and urban regions' (Graham, 2002: 589) with the 'war on terrorism' serving as a 'prism being used to conflate and further legitimize dynamics that already were militarizing urban space' (Warren, 2002: 614).

Many commentators also predicted the demise of the skyscraper and the changing functionality of urban centres (see, for example, Kunstler and Salingaros, 2001; Mills, 2002). Others highlighted the potential for terrorism to lead to a new counter-urbanization trend amongst business and wealthier citizens in search of 'space and security' (Vidler, 2001), or for the increased fragmentation of urban space to continue through 'concentrated decentralization' (Marcuse, 2002). London, by contrast to such predictions, has continued with a dedicated 'tall buildings' policy and continues to

centralize its core functions within a central 'activities zone'.

Such accounts of the post September 11th city also tend to present bleak portrayals and worst case scenario options. The concern is that anti-terrorist defences, if constructed, could mean the virtual death of the urban areas as functioning entities. As such, urban leaders are now having to think more carefully when balancing security with mobility and risk with recklessness. Since September 11th, issues of trust, risk and danger in cities have increasingly come to the fore with 'trust [being] replaced with mistrust and as such 'the terrorist threat' triggers a self-multiplication of risks by the de-bounding of risk perceptions and fantasies' (Beck, 2002: 44) which are over-exposed in the global media and uniquely concentrated in the global city.

London, because of its global city status, its history and response to terrorist bombings, and because it occupies a pivotal place within the so called 'war on terrorism', has been thrust centre stage into the limelight as far as counter-responses are concerned. Primarily, such attention has focused upon its financial heartlands the City of London and the London Docklands which provide two possible scenarios for the defended city: first, a security arrangement which combines territorial control and advanced surveillance through the lens of traffic and environmental improvements; second, a security cordon which overtly advertises its function as a counter-terrorist deterrent to maintain the area's image of 'safety and security'. However, both areas have become disconnected, physically and technologically, from the rest of the city through the development of their 'rings of confidence' (Coaffee, 2003), creating a condition of 'splintered urbanism' (Graham and Marvin, 2001; see also Norris and Armstrong, 1999; Coaffee, 2000; Rosen, 2001). Importantly, from a public and social policy viewpoint, these rings of confidence are now seen by business coalitions, motoring organizations, commuters, residents and neighbouring local authorities as part of London's daily life.

Anti-terrorist security at other key sites in London is both visible (as in overt fortressing and defensible space measures at key target sites) and invisible, as in the congestion charging zone which doubles-up as a 'central panopticon'. The latter forms what Lianos and Douglas (2000) refer to as an Automated Socio-Technical Environment (ASTE) Ð essentially high-tech risk management devices, whose specification can be altered according to the needs of the operator (see also Huber and Mills, 2002). These systems are certainly ones that the agencies of security, most notably the police, as well as insurers will endorse fully as they promote safety, retain traffic flows and meet with the needs of business. This echoes national UK guidelines and rhetoric which seeks to provide a balance between democracy and risk management responses in the new age of terrorism:

We are mindful of the desire and the need of people in a vibrant democracy like ours to live normal lives without a sense of constant fear. We also know that in part because the terrorists want us to live in fear, and want to damage our economy, and the well being of our people, that they are capable of feeding false information to us in the hope that we over react... Getting the balance right is not easy¹⁵².

This is the delicate balance that the managers of many cities are now facing as the threat from terrorism continues to cast a shadow over urban life. The response of urban authorities and public and private security agencies to this threat poses serious consequences for urbanity and the civic realm, and in particular for social control and freedom of movement. Ultimately, it appears that 'fear and urbanism are at war' (Swanstrom, 2002; see also Cuff, 2003). Over the last decade London has been enveloped by an ever-expanding surveillance web, in no small part as a response to the fear of terrorism, which has threatened to blur the boundaries between public and private space. At the time of writing, the majority of workers in the City of London reportedly consider terrorism a significant threat (Chiumento Consultancy, 2003), with the media reporting that 'a terror attack by suicide bombers on a target in London is almost inevitable' (Evening Standard, 3 September 2003: 1). Today, the average Londoner is thought to be caught on CCTV cameras 300 times a day (Sniffen, 2003). In London, the policy processes which are leading to the ever-increasingly automatic control and militarization of urban space have ultimately lacked transparency and scrutiny and have often been promoted in terms of traffic management or crime inhibiting measures. As such, this points inevitably to the splintering potential of such rings of security and rings of confidence which are slowly, but surely, becoming 'rings of exclusion'.

References

- Beck, U. (2002), *The terrorist threat: world risk society revisited*. Theory, Culture and Society 19.4, 39-55.
- Boal, F.W. (1969), *Territoriality on the Shankhill-Falls divide, Belfast*. Irish Geography 6, 30-50.
- Brown, P.L. (1995), *Designs in a land of bombs and guns*. The New York Times 28 May.
- Brown, S. (1985), Central Belfast's security segment Ð an urban phenomenon. Area 17.1, 1-8.
- Carter, A.B., J. Deutch and P. Zelikow (1998) Catastrophic terrorism: tackling the new danger. Foreign Affairs 77.6, November/December (online).
- Chiumento Consultancy (2003) Facing the future in the City. 30 April.
- City of London Police (2002) Crime and disorder strategy 2002-05.
- Coaffee, J. (2000) Fortification, fragmentation and the threat of terrorism in the City of London in the 1990s. In J.R. Gold and G. Revill (eds.), *Landscapes of defence*, Prentice Hall, London.
- (2003) *Terrorism, risk and the city*. Ashgate, Aldershot.
- Cuff, D. (2003) Immanent domain - pervasive computing and public realm. Journal of Architectural Education 57.1, 43-9.
- Davis, M. (1992) Beyond Blade Runner: urban control Ð the ecology of fear. Open Magazine Pamphlet Series, Westfield, NJ.
- Ewald, F. (1993) Two infinities of risk. In B. Massumi (ed.), *The politics of everyday fear*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Ford, R. (1993) Police resist demands for City ring of steel. The Times 27 April, 3.
- Friedman, D. (1998) The ecology of Mike Davis. Los Angeles Downtown News 9 October.
- Graham, S. (2002) Special collection: Reflections on cities, September 11th and the 'war on terrorism' Ð one year on. International Journal of Urban and Regional Research 26.3, 589-90.
- and S. Marvin (2001) *Splintering urbanism Ð networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*. Routledge, London.
- and D. Wood (2003) Digitizing surveillance: categorization, space, and inequality. Critical Social Policy 23.2, 227-48.
- Huber, P. and M. Mills (2002) How technology will defeat terrorism. City Journal 12.1, 24-34.
- Jarman, N. (1993) *Intersecting Belfast*. In B. Bender (ed.), *Landscape - politics and perspectives*, Berg, Oxford.
- Kunstler, J. and N.A. Salingeros (2001) The end of tall buildings. Published online by PLANetizen, 17 September (www.planetizen.com/).
- Laqueur, W. (1996) Post-modern terrorism. Foreign Affairs 75.5, 24-36.
- Lianos, M. and M. Douglas (2000) Dangerization and the end of deviance: the institutional environment. British Journal of Criminology 40, 261-78.
- Lyon, D. (ed.) (2002) *Surveillance and social sorting*. Routledge, London.
- Marcuse, P. (2002) Urban form and globalization after September 11th: the view from New York. International Journal of Urban and Regional Research 26.3, 596-606.
- Meek, J. (2002) Robo-Cop. The Guardian (online) 30 June (www.guardian.co.uk/g2/story/0,3604,736312,00.html).
- Mills, E.S. (2002) Terrorism and U.S. real estate. Journal of Urban Economics 51, 198-204.
- National Institute of Standards and Technology (USA) (NIST) (2003) *Face Recognition Vendor Test 2002, Evaluation Report*.
- Norris, C. and G. Armstrong (1999) *The maximum surveillance society: the rise of CCTV*. Berg, Oxford. Pawley, M. (1998) *Terminal architecture*. Reaktion, London.
- Rosen, B. (2001) A cautionary tale for a new age of surveillance. The New York Times (online) 7 October (www.nytimes.com/2001/10/07/magazine/07SURVEILLANCE.html).
- Sivell, G. (1993) Walled City mooted to thwart the terrorists. The Times 27 April.
- Sniffen, M.J. (2003) DOD mulls citywide tracking system Ð Pentagon says program would be for foreign combat use. MSNBC News, 1 July (www.msnbc.com/news/933707.asp?odm=N12MT&cp1=1).
- Stanley, J. and B. Steinhardt (2002) Drawing a blank: the failure of facial recognition in Tampa, Florida. ACLU, Washington, DC.
- Swanstrom, T. (2002) Are fear and urbanism at war? Urban Affairs Review 38.1, 135-40.
- Townsend, M. and P. Harris (2003) Security role for traffic cameras. The Observer (online) 9 February (www.observer.guardian.co.uk/politics/story/0,6903,892001,00.html).
- Thrift, N. and S. French (2002) The automatic production of space. Transactions of the Institute of British Geographers 27.4, 309-35.
- Vidler, A. (2001) The city transformed: designing defensible space. New York Times (online) 23 September (www.nytimes.com/2001/09/23/weekinreview/23TONY.html).

Warren, R. (2002) Situating the city and September 11th: military urban doctrine, ``pop-up'' armies and spatial chess. *International Journal of Urban and Regional Research* 26.3, 614-9.

Figures can be seen in: www.lse.ac.uk/collections/resurgentCity/Papers/coffee.pdf

Gated communities and the right to safety

Sonia Roitman. Development Planning Unit – The Bartlett – University College London, UK

Las urbanizaciones cerradas y el derecho a la seguridad

Sonia Roitman. Development Planning Unit – The Bartlett – University College Londres, Reino Unido

Las comunidades cerradas (Gated communities) se han constituido como un tipo habitual de vecindad en muchas ciudades de todo el mundo. Se cierran áreas residenciales donde el espacio público se ha privatizado, limitando el libre acceso. Incluye casas unifamiliares, y algunas instalaciones deportivas o de reunión ("casa club") de propiedad común, igualmente privada. Cuentan con altos niveles de infraestructuras y de calidad de los servicios. Y también tienen notables dispositivos de seguridad como muros, vallas, puertas, barreras, alarmas, guardias y cámaras de vídeo. Han sido concebidos desde el principio como espacios cerrados, y diseñados con el objetivo de la seguridad de los residentes, evitando el acceso libre de transeúntes.

La legislación permite y consolida su carácter privado y cerrado, distinguiéndolos de otros lugares en la ciudad. Sus residentes deben atenerse a un código que regula su comportamiento social y los parámetros de la edificación. En cuanto a su gobierno interno, las comunidades cerradas suelen estar dirigidas por una asociación de residentes que lleva la administración de la vecindad y establece y hace cumplir las propias reglas. Son espacios que aparecen como ámbitos homogéneos en comparación con la heterogeneidad de la ciudad abierta. La mayor parte de sus residentes son familias adineradas. La legislación y la normativa, además del precio del suelo y de la vivienda, garantizan esta homogeneidad.

Se relaciona su llegada con diversas causas. Las más importantes, sin embargo, son la mayor inseguridad y violencia urbana y el miedo al crimen; la tendencia creciente hacia una mayor polarización social y el deseo de homogeneidad social y estatus dentro de la vecindad. El crecimiento de la inseguridad es la razón que se mencionada con más frecuencia, ya que es probablemente la más fácil de apoyar con datos estadísticos y la menos polémica. El aumento de la tasa de criminalidad en muchas ciudades no puede ser negada. Como advierte Bauman, "paradójicamente, las ciudades construidas inicialmente para proporcionar seguridad a todos sus habitantes, son hoy en día asociadas más a menudo con el peligro que con la seguridad" (Bauman, 2003: 29).

El estado se ve abrumado por la inseguridad urbana y no cuenta con suficientes recursos para proporcionar seguridad de manera eficiente. En consecuencia, contratar seguridad privada se ha convertido en un hecho común en la ciudad, que implica que el estado pierde el monopolio del empleo legítimo de fuerza, considerado como uno de los rasgos del estado de nación moderna (Caldeira, 2000).

La seguridad se constituye como un servicio muy beneficioso. Aquellos ciudadanos que pueden permitírselo quieren tener seguridad privada. Diferentes dispositivos de seguridad van apareciendo en la ciudad: barreras, casas de guardias, vallas, alarmas, y comunidades cerradas. Las comunidades cerradas se extienden con éxito en áreas

Gated communities have become a common type of neighbourhood in many cities around the world. They are closed residential areas where public space has been legally privatised, limiting free access. They include individual private houses, and common private property collectively used like sports facilities and clubhouse. They have high standard quality infrastructure and services. They also have security devices such as walls, fences, gates, barriers, alarms, guards and CCTV cameras. Being conceived as closed places since their inception they are designed with the intention of providing security to their residents and prevent penetration by non-residents. Law reinforces their closure as private places, which distinguishes them from other places in the city. Their residents must follow a code of conduct concerning social behaviour and building's regulations. Regarding their management, gated communities have usually a residents' association that runs the administration of the neighbourhood and establishes and enforces rules. They appear as homogeneous places in comparison to the heterogeneity of the open city. Most of their residents are affluent families. Law and regulations, in addition to price of the land and residences, underpin this homogeneity.

Their arrival is related to different causes. However, the most important ones are the rise of insecurity and violence in the city and fear of crime, the increasing trend towards social polarisation and the desire of getting social homogeneity within the neighbourhood and status. The advance of insecurity is the most frequently mentioned cause as it is probably the easiest to support with statistical data and the least controversial. The rise of the crime rate in many cities cannot be denied. As Bauman points out "paradoxically, the cities originally constructed to provide safety for all its inhabitants, are these days associated more often with danger than security" (Bauman, 2003: 29).

The state is overwhelmed by urban insecurity and does not have enough resources to provide security efficiently. Consequently, the hire of private security becomes a common situation in the city, which implies that the state loses the monopoly of the legitimate use of force, considered as one of the features of the modern-nation state (Caldeira, 2000).

Security becomes a very profitable service. Those citizens that can afford it want to have private security. Different security devices appear in the city: barriers, guards-houses, fences, alarms, and gated communities. Gated communities spread successfully in urban and suburban areas. Moreover, many residents from "open neighbourhoods" start asking their local governments for authorisation to close them due to insecurity.

urbanas y suburbanas. Además, muchos residentes de "vecindades abiertas" comienzan a reclamar a sus administraciones locales autorización para cerrarlas debido a la inseguridad.

El suministro de la seguridad es el rasgo más valioso de las comunidades cerradas. Como Blakely y Snyder exponen, son "la forma más reciente de comunidad fortificada que sitúa la seguridad y la defensa como su rasgo primario" (Blakely, E. y Snyder, M.: 1997, 2). Aunque no modifiquen las tasas de criminalidad, estas urbanizaciones cerradas consiguen que sus residentes se sientan más seguros. Una función que algunos denominan "la naturaleza simbólica de las comunidades cerradas" (Lang, R. y Danielsen, K.: 1997: 872), que se refiere más a la percepción de seguridad que a la verdadera protección contra los crímenes: las comunidades cerradas no garantizan la seguridad, tan sólo limitan sorpresas no deseadas de la vida tradicional urbana, como la presencia de forasteros en la puerta de la calle. En términos de Lang y Danielsen, las comunidades cerradas "ofrecen a sus residentes la percepción de una zona segura en la nueva, y a menudo caótica, metrópolis" (Ibid.: 869).

Las comunidades cerradas representan un desafío a los ayuntamientos y sus estrategias de planificación, con el peligro cierto de transformar la ciudad en un laberinto. El desarrollo de este tipo de estructura residencial tiene distintos tipos de impactos. En cuanto al ambiente construido, las comunidades cerradas privatizan las calles y fragmentan el espacio urbano. Sin embargo, se observan también efectos positivos, como una mejor provisión de servicios e infraestructuras en las áreas donde se construyen.

Hay que considerar, además, otros impactos de carácter político, como la posibilidad de que minen los conceptos de democracia y ciudadanía. Los ciudadanos no perciben la igualdad de derechos. Distintos grupos sociales pertenecen a universos separados y tienen reclamaciones diferentes. Además, el gobierno privado ejercido por las asociaciones de propietarios como órganos de control y regulación de vida diaria dentro de las fronteras de la comunidad cerrada, debilita el papel del estado.

Las comunidades cerradas también tienen implicaciones económicas. Aumentan el valor del suelo, al hacer la zona más atractiva, se captan nuevos servicios, se crean nuevos empleos y se contribuye a aumentar los ingresos fiscales de las corporaciones locales. Además hay determinados impactos sociales, como que animan el proceso de segregación social urbana, e influyen en la vida social y todo tipo de relaciones de carácter social. Las diferencias sociales y las divisiones se hacen más evidentes y hay menos posibilidades de integración y mezcla social en la ciudad.

La ciudad se hace más fragmentada y dividida en áreas diferentes con distintos tipos de seguridad. Una cuestión importante a considerar tiene que ver con la equidad de esa privatización de la seguridad. ¿Quién tiene el derecho de estar a salvo? ¿Se trata de un derecho específico para ciudadanos acaudalados o es un derecho universal? ¿Cuál es el papel del estado en lo que atañe a la seguridad urbana? Y por último, y lo más importante, ¿en qué ciudad queremos vivir?

Bibliografía

- Bauman, Z. (2003) *City of fears, city of hopes*, Paper published by Goldsmiths College, University of London.
- Blakely, E. J. and Snyder, M. G. (1997). *Fortress America. Gated Communities in the United States*, Brookings Institution Press and Lincoln Institute of Land Policy, Washington and Cambridge, Mass.
- Blandy, S., Lister, D., Atkinson, R., and Flint, J. (2003). *Gated Communities: A Systematic Review of the Research Evidence*, CNR Paper 12: April 2003, ESRC Centre for Neighbourhood Research, www.neighbourhoodcentre.org.uk.
- Caldeira, T. P. d. R. (2000). *City of Walls. Crime, Segregation and Citizenship in Sao Paulo*, University of California Press, California.
- Lang, R. E. and Danielsen, K. A. (1997). Gated Communities in America: Walling Out the World? *Housing Policy Debate*, 8 (4), 867-877.

Providing safety is the most valuable feature of gated communities. As Blakely and Snyder say, they are "the newest form of fortified community that places security and protection as its primary feature" (Blakely, E. and Snyder, M.: 1997, 2). Although they do not modify crime rates, these closed housing developments make their residents feel safer. This is called the "symbolic nature of gated communities" (Lang, R. and Danielsen, K.: 1997: 872) as it is more about the perception of safety than the real protection against crimes: gated communities do not guarantee safety, they only limit undesired surprises of traditional urban life, such as strangers at the front door. In terms of Lang and Danielsen, "gated communities offer their residents the perception of a safe haven in the new, often chaotic metropolis" (Ibid.: 869).

Gated communities represent a challenge to local authorities and their planning strategies, with the threatening possibility of transforming the city into a labyrinth. The development of this type of residential compound has different kinds of impacts. Regarding the built environment, gated communities privatise and close places and streets fragmenting the urban space. Nevertheless, they also have positive effects as there is an upgrade concerning the provision of services and infrastructure in the areas where they are built.

In addition, they have political impacts as they arguably undermine the concepts of democracy and citizenship. Citizens do not perceive having all equal rights. Different social groups belong to separate universes and have different claims. Moreover, private governance is encouraged by the appearance of the homeowners' associations as organs of control and regulation of everyday life within the boundaries of the gated community that weaken the role of the state.

Gated communities have economic consequences as well. They increase land values, as the area becomes more appealing, attract new services and create low-skilled jobs in addition to the rise of tax revenues for the local governments. Furthermore, they have social impacts as they encourage the process of urban social segregation, which influences social life and especially social relations. Social differences and divisions become more evident and there is less possibilities of social integration and mixture in the city.

The city becomes more fragmented and divided into different areas with different types of security. The issue to consider relates to the fairness of this privatisation of security. Who has the right to be safe? Is it only a right for affluent citizens or is it a universal right? What is the role of the state regarding urban security? And finally and most importantly, what kind of city we want to live in?

Bibliography

- Bauman, Z. (2003) *City of fears, city of hopes*, Paper published by Goldsmiths College, University of London.
- Blakely, E. J. and Snyder, M. G. (1997). *Fortress America. Gated Communities in the United States*, Brookings Institution Press and Lincoln Institute of Land Policy, Washington and Cambridge, Mass.
- Blandy, S., Lister, D., Atkinson, R., and Flint, J. (2003). *Gated Communities: A Systematic Review of the Research Evidence*, CNR Paper 12: April 2003, ESRC Centre for Neighbourhood Research, www.neighbourhoodcentre.org.uk.
- Caldeira, T. P. d. R. (2000). *City of Walls. Crime, Segregation and Citizenship in Sao Paulo*, University of California Press, California.
- Lang, R. E. and Danielsen, K. A. (1997). Gated Communities in America: Walling Out the World? *Housing Policy Debate*, 8 (4), 867-877.

Roitman, S. (2003). Barrios privados y segregación social urbana en Mendoza, Argentina. *Escritos de Sociología*, AAVV, Ethos, Buenos Aires, 129-156.

Roitman, S. (2005). Who segregates whom? The analysis of a gated community in Mendoza, Argentina, *Housing Studies*, (forthcoming).

Svampa, M. (2001). *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*, Biblos, Buenos Aires.

Roitman, S. (2003). Barrios privados y segregación social urbana en Mendoza, Argentina. *Escritos de Sociología*, AAVV, Ethos, Buenos Aires, 129-156.

Roitman, S. (2005). Who segregates whom? The analysis of a gated community in Mendoza, Argentina, *Housing Studies*, (forthcoming).

Svampa, M. (2001). *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*, Biblos, Buenos Aires.

Urban Rights and Private Communities

Shin Lee and Chris Webster. School of City and Regional Planning.
Cardiff University, UK

Derechos urbanos y comunidades privadas

Shin Lee and Chris Webster. School of City and Regional Planning, Universidad de Cardiff, Reino Unido

1. La seguridad en la ciudad

El artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos dice:

"Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona" (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948)

La seguridad y la ciudad están inextricablemente vinculadas desde el principio de historia urbana. Cuando especulamos sobre los motivos por los que la gente ha tendido siempre a organizarse en "racimos" espaciales, una primera respuesta se refiere a las ventajas que para algunas de las funciones urbanas comporta esta organización. Entre esas funciones ha destacado, en muchos periodos de la historia, la de defensa, que se ha situado en el lugar más alto. Era, al menos en los tempranos días de la historia urbana, más eficaz defender a un gran número de personas si se encontraban concentradas. La defensa, o las economías de escala de la defensa, para ser más exactos, constituyen una de las explicaciones más plausibles sobre el origen de las ciudades. Lo cierto es que, en los periodos iniciales, cuando la agricultura era todavía la ocupación dominante, los habitantes de la ciudad solían trasladarse diariamente desde la ciudad a las tierras de labranza circundantes. Y al contrario, la población urbana de la Norteamérica colonial llegó a disminuir durante algunas de las décadas posteriores al asentamiento inglés, por reducirse progresivamente el miedo a ser atacados por los indígenas (Mills 1989).

Irónicamente, unos pocos siglos después, la violencia y el crimen han llegado a ser dos de los términos más comúnmente asociados a la ciudad. Desde luego, las estadísticas sobre la tasa de criminalidad varían notablemente de una ciudad a otra, y el nivel de seguridad (o la percepción que la gente tiene) también varía entre las diferentes vecindades de una ciudad. Algunas de las mayores ciudades del mundo (recordemos que dos tercios de las megaciudades se encuentran en países en vías de desarrollo), ven aumentar en espiral sus tasas de criminalidad (Riofrio 1996; Tolosa 1996; Richardson 1993). Las cifras del crimen y el miedo al asesinato también aumentan en determinados sectores de las ciudades de los países ricos, en particular en sus áreas más empobrecidas del interior o de la periferia (McMichael 1999). La seguridad se ha convertido en uno de los elementos cruciales en la toma de decisiones sobre emplazamientos de nuevos ámbitos residenciales en tales ciudades, y más aún cuando el ámbito de la seguridad se extiende desde la seguridad personal a la garantía de las inversiones realizadas en educación, comunidad y propiedad. No es necesario dar muchas vueltas para deducir que la seguridad ha jugado un papel de primer orden en la formación del moderno espacio urbano, y de su carácter socialmente segregado. El sentimiento de inseguridad de la posguerra (el denominado "vuelo blanco")¹⁵³ tuvo gran influencia en la rápida suburbanización de los Estados Unidos, junto a otros factores, como el menor precio del suelo, los préstamos federales para vivienda, el abaratamiento del transporte o la calidad del aire,

1. Safety in the city

Article 3 of the Universal Declaration of Human Rights reads:

"Everyone has the right to life, liberty and security of person" (UN General Assembly 1948)

Safety and the city have been inextricably bound since the beginning of urban history. When we speculate about the reasons why humans have always tended to organise themselves into spatial clusters, a general answer is that it is relatively advantageous to carry out various functions in such a manner. Of these various functions, defence has, in many periods of history, come to the top of the list. It was, in the early days of urban history at least, more effective to defend a large number of people if they were concentrated. Defence, or scale economies in defence, to be precise, is one of the most plausible explanations of the origin of cities. Indeed, when farming was still the predominant occupation in earlier periods, city dwellers used to commute out of the city to the surrounding farmland. The urban population in colonial North America actually declined during the first few decades after the original English settlement because of the gradual reduction in the fear of attack by natives (Mills 1989).

A few centuries on, ironically, violence and crime have become two of the many words commonly associated with the city. Different cities of course have widely varying statistics on crime rates, and the level of safety (or people's perception of it) varies between the neighbourhoods of a city. Several of the world's megacities, two third of which are located in developing countries, face spiralling crime rates (Riofrio 1996; Tolosa 1996; Richardson 1993). Crime rates and fear of crime are also rising in parts of cities in advanced economies, particularly impoverished inner and peripheral areas (McMichael 1999). Safety has naturally become one of the more crucial criteria in making residential location decisions in such cities, even more so when safety is generalised from personal safety to mean security of investments made in education, community and property. It does not require too much deliberation to conjecture that safety must have played a significant role in shaping socially segregated modern urban space. The post-war sense of insecurity (white flight) had a strong influence on the rapid suburbanisation in the US while other factors such as cheaper land, Federal housing loans, affordable transportation and cleaner air also played their role. Once a space of safety, the city has apparently transformed itself into a space of significant risk. We appear to be entering a new phase of urbanisation in which many citizens have accepted the need to make their own arrangement in search of safety.

que también jugaron su papel. Una vez constituida como espacio de seguridad, la ciudad se ha transformado recientemente en un aparente espacio de riesgos. Parece que entramos en una nueva fase de urbanización en la que muchos ciudadanos han aceptado la necesidad de garantizarse su propia seguridad.

2. El orden y el estado

Relacionado con la idea de que la defensa explica, al menos en parte, el origen de la ciudad, está la idea de Hobbes (1968) de que el miedo y la inseguridad son inherentes a la naturaleza humana y justifican también el origen de la sociedad. Según sugirió, "la violencia" y "el engaño" son rasgos persistentes en la interacción humana, y en consecuencia es necesaria la sociedad para asegurar a cada individuo la vida y la libertad que por sí mismo no puede garantizarse. El liberalismo económico de Adam Smith heredó en parte su individualismo metodológico y la plataforma crematística de Hobbes y los *hobbesianos*, como podría decirse, han jugado un papel fundamental en la formación de la ideología capitalista (Labiano 2000). Lo que distingue a Hobbes de los economistas clásicos es, sin embargo, su idea del desorden. Los economistas han eludido tradicionalmente tratar el problema del orden fuera del mercado, dejando fuera del análisis económico toda relación social que no sea la de la transacción de los recursos propios. Por el contrario, Hobbes intenta negociar con ellos. Para él, el desorden surge porque es absolutamente necesaria la confianza y la ausencia de malicia para que las transacciones económicas estén exentas de conflicto (Granovetter 1985). En el "estado de naturaleza" (anterior a la sociedad) no se dan esas condiciones, y de ahí que la sociedad y, más específicamente, el estado, surjan como autoridades absolutas. Como consecuencia de esta premisa está la idea más moderna, desarrollada por el New Institutional Economics, de que las formas específicas de las instituciones estatales, y otras dentro de ellas, surgen para reducir los gastos de las transacciones humanas (North 1990, Cheung 1974, Williamson 1985, 2000). Durante el siglo XX, los ciudadanos esperaron del estado, y especialmente de los gobiernos netamente urbanos, que, dicho en términos *hobbesianos*, reprimiesen "la violencia y el fraude" (y regulasen su propio comportamiento a cambio de seguridad). Hemos dejado al estado mantener el orden por nosotros.

3. En busca de mayor seguridad

Lo cual se ha evidenciado en un contrato social inestable. Las ciudades parecen ser hábitats gobernados por un equilibrio inestable con una dinámica subyacente. El problema es que no estamos libres del miedo, y que el sentimiento de seguridad se ha perdido en muchas partes de una ciudad estatalmente gobernada. ¿Qué ha ido mal con esa idea de una ciudad organizada para la defensa y del estado como el mejor garante para la libertad individual? Quizá sea porque la ciudad se ha hecho demasiado grande. Quizá la gente que formaba parte de la ciudad ha cambiado. Y posiblemente el estado no es, a largo plazo, el mejor proveedor del bien público en cuestión -la seguridad-. Al menos no lo es en la escala espacial más fina.

El sentimiento degradado de seguridad en las áreas urbanas está fuertemente asociado al aumento de la densidad y del tamaño de la ciudad. Las dos características de la ciudad contemporánea -grande y llena, abarrotada- implican también el aumento secular del grado de congestión (competencia) y del anonimato. Cada uno por su lado, ambos factores contribuyen inevitablemente a elevar unos niveles cada vez más altos de desorden. La posibilidad de ser castigado por el estado sin duda desincentiva el delito, pero sólo si el autor piensa que hay grandes probabilidades de ser detenido. Con unos presupuestos limitados, muchos gobiernos de todo el mundo ya no son capaces de equilibrar la "densidad de cumplimiento de la ley" con la densidad demográfica. No obstante, algunas instituciones sociales, como la moralidad o la cortesía, pueden jugar un papel crucial

2. Order and the state

Relating to the idea that defence at least partially accounts for the origin of city, is Hobbes' (1968) idea that the fear of insecurity is inherent in human nature and accounts for the origin of society. 'Force' and 'fraud' are persistent features of human interaction, he suggested, and society is therefore necessary to secure for an individual, life and liberty. The economic liberalism of Adam Smith partly inherited its methodological individualism and chrematistic platform from Hobbes and Hobbesian ideas can be said to have played a central role in the formation of capitalist ideology (Labiano 2000). What distinguishes Hobbes most from classical economists, however, is his view of disorder. Economists have traditionally avoided the problem of non-market order altogether by eliminating social relations, other than the individual resource transaction, from economic analysis. In contrast, Hobbes attempts to deal with them. To him, disorder arises because trust and the absence of malfeasance are required for economic transactions to be free from conflict (recited from Granovetter 1985). In the "state of nature" (prior to society) these conditions are not expected, hence society and, more crucially, the state, emerges as an absolute authority. Elaborating this premise is the more modern idea developed by the New Institutional Economics that specific forms of the state and specific institutions within it arise in order to reduce the costs of human transactions (North 1990, Cheung 1974, Williamson 1985, 2000). During the 20th century, citizens widely came to expect the state, specifically urban governments, to in Hobbes' terms, 'repress force and fraud' (and to regulate their own behaviour in exchange for security). We have let the state keep the order for us.

3. In search of greater safety

This has evidently become an unstable social contract and cities seem to be habitats governed by an unstable equilibrium of underlying dynamics. The trouble is that we are not at all free from fear, and the sense of security has been lost in many parts of the state-governed city. What has gone wrong with the idea of the city as a defensive strategy and the state as the securer of individual liberty? Perhaps the city has become too large. Perhaps people comprising the city have changed. Possibly, the state is not, in the longer run, the best provider of the public good in question - safety. At least not at the finer spatial scale.

The degraded sense of safety in urban areas is closely associated with the increase in the density and size of the city. The two characteristics of the contemporary city - big and crowded - imply a secular increase in the intensity of congestion (competition) and anonymity. Both in turn, inevitably contribute to even higher degrees of disorder. Punishment by the state is clearly a strong disincentive to commit a crime, but only if the perpetrator stands a fair chance of being caught. With their limited budgets, many governments around the world are not capable of balancing law enforcement density with population density. Informal institutions such as morality and courtesy may play a crucial role in preserving order (and here we differ from Hobbes - all is not necessarily 'beastly and brutish' without the state). But these tend to work best when individuals are bound by ties of kin, community, locality or other social bonds of shared values - when individuals know or at least understand one another, can predict each others' behaviour with a degree of confidence and have recourse to shared mechanisms of sanction when behaviour imposes too great a cost on others. Larger and denser population also tend to make finite resources like land

en el mantenimiento del orden (y aquí nos diferenciamos de Hobbes –pues no todo ha de ser necesariamente “brutal y bestial” sin el estado). Pero éstas tienden a funcionar mejor cuando los individuos están “atados” por lazos familiares, comunitarios, locales u otros vínculos sociales de valores compartidos - cuando los individuos se conocen o al menos se entienden unos a otros, pueden prever los comportamientos de los otros con cierto grado de confianza y disponer del recurso a los mecanismos compartidos de sanción cuando el comportamiento impone un coste demasiado grande a los demás. La población de mayor tamaño y densidad también tiende a considerar limitados los recursos como la tierra, el aire limpio y el agua (cada vez más escasa y valiosa), aumentando así la intensidad del conflicto entre muchos que quieren el mismo recurso. Valores crecientes de los recursos ante el continuo crecimiento demográfico, una oferta inelástica y consecuentemente una demanda creciente llevan a una mayor disipación de los recursos en la competencia por esos recursos y una demanda consiguiente de nuevas instituciones que con más eficacia asignarán derechos y seguridad de la propiedad y el uso de los recursos (Webster y Lai 1993).

Está claro que la composición demográfica de las ciudades contemporáneas es netamente diferente a la de las primeras ciudades, con su diversidad o heterogeneidad en términos de antecedentes ocupacionales, culturales, y étnicos. Muchas sociedades urbanas históricas que tenían en la defensa su función principal consistieron en un conjunto de individuos mucho más homogéneo que sus homólogas modernas (homogéneo en términos de valores compartidos, no necesariamente la riqueza). Mientras las comunidades privadas, en co-propiedad y co-gobernadas, parecen surgir a través de un amplio espectro socioeconómico, la composición de cada vecindad tiende a ser claramente homogénea. La integración social es un objetivo social es un éxito al que la mayoría de la sociedad aspiraría, pero parece absurdo intentar alcanzarlo sin entender que la homogeneidad entre los miembros de la sociedad está vinculada de algún modo a la seguridad, o a la percepción de seguridad. Se trata de un profundo enigma y uno de los mayores desafíos para los gobiernos urbanos y aquellos que les asesoran en el mundo del post-consenso en que vivimos.

La fragmentación en alza de los valores compartidos está agravada por la crisis del estado moderno. La popularidad creciente de las comunidades privadas implica una pérdida de confianza en el gobierno tradicional municipal como proveedor de una seguridad adecuada y de otros servicios (Glasze et al. 2005). ¿Por qué decepcionan tan a menudo los estados tanto en proporcionar un ambiente urbano suficientemente seguro como en mantener la confianza en su capacidad de gobierno de las ciudades? O más en general, ¿por qué los *dominios públicos* públicamente organizados fracasan tanto? ¿Y por qué, contrariamente, los dominios públicos organizados privadamente parecen ganar terreno como modelo institucional alternativo? La diferencia crucial entre ambos se encuentra en que el modelo antiguo asume un acceso abierto, mientras que el último propone un acceso controlado –no se trata de un acceso necesariamente exclusivo, sino del control de quienes han financiado y son los principales beneficiarios de los recursos comunes en cuestión.

Los bienes públicos, entre los que se cuenta la seguridad, son por definición consumidos sin-antagonismo mientras el uso no exceda la capacidad. El reconocimiento de la naturaleza especial de tales bienes ha llevado a una tradición de provisión estatal. En el modelo de gran escala la inversión del estado en infraestructura urbana y servicios de interés general (carreteras) o para determinados grupos, favorecidos por las reglas de racionamiento del estado (escuelas de zona, áreas de conservación, planificación de proscripciones), ha sido el dominante durante al menos un siglo. Sin embargo, la provisión pública de tales bienes sufre los problemas de la gratuidad, el despilfarro y el sobreuso. La idea misma del beneficio general del acceso abierto o políticamente controlado, a pesar de ser loable, es causa de congestión y anonimato (esto último conduce,

and clean air and water increasingly scarce and valuable and, thereby, increase the intensity of conflict among many wanting the same resource. Rising resource values in the face of rising population, inelastic supply and consequent rising demand means greater dissipation of resources in competing for those resources and a consequent demand for new institutions that will more effectively assign rights and security of resource ownership and use (Webster and Lai 1993).

It is clear that the population composition of contemporary cities is starkly different from that of the early cities, with its diversity or heterogeneity in terms of occupational, cultural, and ethnic backgrounds. Many historical urban societies which had defence as their main function consisted of a far more homogeneous set of individuals than their modern counterparts (homogenous in terms of shared values, not necessarily wealth). While private, co-owned and co-governed communities seem to be appearing across a wide socio-economic spectrum, the composition of each neighbourhood tends to be fairly homogeneous. Social integration is a social goal most would wish society to aspire to, but it seems foolish to attempt to realise it without understanding that homogeneity among the members of society is in some way linked to safety, or the perception of safety. This is a conundrum indeed and one of the greatest challenges to urban governments and those who advise them in the post-consensus world we now live in.

Rising fragmentation of shared values is compounded by the crisis of the modern state. The rising popularity of private communities implies a loss of confidence in traditional municipal government as providers of adequate security and other services (Glasze et al 2005). Why do states so often fail both to provide a sufficiently secure urban environment and to sustain confidence in their competence to govern cities? More generally, why do publicly organised *public domains* often fail? And why, in contrast, do privately organised public domains seem to be gaining ground as an alternative institutional model? The crucial difference between the two is that the former assumes open access while the latter offers controlled access – not necessarily exclusive access, but under the control of those who have financed and are principal beneficiaries of the common resources in question.

Public goods, of which safety is one, are by definition consumed in a non-rivalrous fashion as long as the usage does not exceed capacity. The acknowledgement of the special nature of such goods has led to a tradition of state provision. The model of large scale state investment in urban infrastructure and services with benefits accruing to all (roads) or accruing to groups favoured under state rationing rules (school catchments, conservation areas, planning proscriptions) has been a dominant one for at least a century. However, publicly provided public goods invariably suffer from problems of free riders, public misuse and overuse. The very idea of benefiting all through open or politically controlled access, however laudable, becomes a further cause of congestion and anonymity (the latter being a condition highly conducive to misconduct). In contrast, a *club good*- one that is consumed principally by those who contribute to its supply is not so subject to the free rider problem and the dissipation of benefits (Buchanan 1965, Webster 2002). Where safety is the club good in question, open access potentially has an even more critical implication for the good's degradation by threatening the destruction (dispersion) of the group not just the quality of life it enjoys. This is precisely why the privately provided safety (and more generally security of lifestyle, life chances and investment) within a gated community is apparently

frecuentemente, a malas conductas). Por el contrario, un *buen club* -utilizado principalmente por quienes contribuyen a su suministro- no está tan sujeto al problema de la gratuidad o la disipación de sus ventajas (Buchanan 1965, Webster 2002). Cuando se trata de la seguridad en el "buen club" en cuestión, el acceso abierto puede tener alguna implicación todavía más crítica, amenazando con la destrucción (dispersión) del grupo y no sólo de la calidad de vida de que disfrutan. Esta es la explicación precisa de por qué la seguridad privada (y de forma más general, la seguridad del modo de vida, de las posibilidades de vida e inversión) en una comunidad cerrada es al parecer mucho más valorada por los consumidores de todo el mundo que la seguridad alternativa proporcionada por el estado más allá de la puerta de entrada.

La mayoría de los gobiernos urbanos no tienen recursos suficientes para mantener la calidad y evitar la depreciación de las inversiones realizadas en infraestructura urbana, equipamientos y servicios. Tampoco están necesariamente incentivados a hacerlo, incluso aunque obtuviesen recursos de impuestos y tasas. Por otro lado, los proveedores privados tienen una motivación mucho más fuerte para mantener la calidad de los servicios que suministran. No hacerlo así supondría en última instancia la pérdida de negocio a manos de otros proveedores más competitivos de la vecindad y al fracaso.

Sea por una u otra razón -y puede haber muchas- el estado no parece ser un mecanismo suficiente para establecer y mantener el orden dentro de la sociedad urbana, al menos en la escala crucial de la vecindad (Webster 2003a). Tampoco es la ciudad -la idea de convivencia- suficientemente capaz de asegurar la vida, el modo de vida y la libertad. Los costes de la concentración parecen ser cada vez más elevados. En cambio, un creciente número de ciudadanos decide negociar con proveedores no gubernamentales de servicios, económicamente motivados, en busca de hábitats aceptables para vivir y trabajar. La creación de comunidades privadas residenciales, comerciales e industriales es una respuesta del mercado a la dominante *demanda de seguridad* (en el más amplio sentido), en ausencia de una provisión sería por parte del sector público. Los sectores públicos se han hecho poco fiables porque están sobre-aprovechados (en países avanzados) o incapacitados (en países de fuerte desarrollo y bajos ingresos) por coacciones financieras y demandas inarmónicas, aunque individualmente justificables. El problema es que cuando los ingresos aumentan, al aumentar también la cantidad y calidad de bienes públicos exigidos se disponen mecanismos políticos para atenderlos que llegan a ser más contestados, más costosos y más divisivos. Donde los ingresos reales no aumentan o caen, las transferencias desde los países ricos son la única esperanza de suministro para un sector público adecuado, lo cual no es, desde luego, una estrategia sostenible. No debe sorprender, por tanto, que tanto las comunidades ricas como las pobres inventen modos de organizar la ciudad independiente -o, en forma más positiva, en asociación con el estado (Webster 2003b).

4. Derechos a la seguridad, la propiedad y la movilidad

Aunque todos los derechos humanos son significativos para la vida urbana, los derechos a la seguridad personal, a la propiedad y a la movilidad tienen repercusiones espaciales muy claras. Ya se ha advertido que el deterioro del atributo "seguridad" de las áreas urbanas está estrechamente asociado al incremento de la densidad y del tamaño de la ciudad. Aumentando la intensidad de la competitividad y del anonimato, el crecimiento de la ciudad parece tener el efecto de limitar el derecho de cada individuo a la seguridad.

Y los niveles más elevados de desorden también minan la seguridad de los derechos a la propiedad material (derechos sobre el suelo, los edificios y sus diversos atributos). Mientras los derechos a la propiedad privada son reconocidos en cualquier sociedad capitalista, el grado de seguridad de estos derechos varía considerablemente entre las diferentes áreas geográficas y los distintos regímenes de

valued more highly by so many consumers around the world than the alternative security provided by the state outside the gate.

Many, if not most urban governments do not have adequate resources to maintain the quality of depreciating investments in urban infrastructure, amenities and services. Nor would they necessarily have the incentive to do so, even if they had the taxation and fee-based resources. Private providers, on the other hand, have a much stronger motivation to maintain the quality of the services they supply. Not to do so would result ultimately in loss of business to other more competitive neighbourhood suppliers and to failure.

For whatever the reasons – and there may be many of them - the state no longer seems to be a sufficient mechanism for establishing and maintaining order within urban society, at least at the crucial scale of the neighbourhood (Webster 2003a). Nor is the city - the idea of living together – sufficiently able to secure life, life-style and liberty. The costs of concentration seem to be rising. Instead, an increasing number of people choose to transact with non-state economically motivated service providers in search of acceptable habitats for living and working. The provision of private residential, commercial and industrial communities is a market response to the prevailing *demand for security* (in the widest sense) in the absence of dependable provision by the public sector. Public sectors have become undependable because they are over stretched (in advanced countries) or incapacitated (in many developing and low income countries) by financial constraints and inharmonious, but individually justifiable demands. The problem is that as real incomes get higher the quantity and quality of public goods demanded becomes even greater and political mechanisms for allocating them become more contested, costly and divisive. Where real incomes are static or falling, transfers from rich countries are the only hope of adequate public sector supply and this is not a sustainable strategy. It is not surprising therefore that rich and poor communities alike are devising ways of organising the city outwith – or more positively, in partnership with, the state (Webster 2003b)

4. Rights to safety, property and mobility

While all dimensions of human rights have significance for urban life, the rights to personal safety, material property and mobility in particular have clear spatial dimensions. We have already noted that the deterioration of the 'safety' attribute of urban areas is closely associated with the increases in the density and size of the city. By increasing the intensity of competition and anonymity, the growth of a city apparently has the effect of limiting each individual's rights to safety.

Higher levels of disorder also undermine the security of material property rights (rights over land and buildings and their various attributes). While private property rights are acknowledged in any capitalist society, the degree of security of these rights varies significantly between different geographic areas and governance regimes. Formal institutional frameworks and customs may be the two most determining factors of the value of property. However, general conditions such as the level of safety in the vicinity and the behavioural characteristics of neighbours (governed by informal institutions) also contribute to the strength and value of *de facto* property rights. Congestion levels and anonymity directly affect these conditions. With congestion comes competition for shared resources such as road space and open space and these change the value of private property rights. To a very real extent, owners of private property

gobierno. Las estructuras formales institucionales y la aduana pueden ser los dos factores más determinantes para el valor de una propiedad. Sin embargo, otras condiciones generales como el nivel de seguridad en la vecindad y la conducta habitual de los vecinos (gobernada por instituciones informales) también contribuyen a reforzar o poner en valor, *de facto*, el derecho a la propiedad. Los niveles de congestión y de anonimato afectan directamente a estas cuestiones. Con la congestión viene la mayor competencia para hacerse con recursos compartidos como el espacio viario y el espacio abierto, y estos modifican el valor de los derechos a la propiedad privada. En gran medida, los titulares de propiedades privadas en las ciudades están a merced de sus conciudadanos y su derecho a la libertad de movimiento así interfiere con el derecho de mantener la propiedad privada. El derecho de otros para intercalarse en una ubicación de moda, hacer uso de un determinado camino que les conviene o utilizar un espacio público puede mejorar o devaluar los derechos de propiedad privada, dependiendo de la compatibilidad de intereses.

Sabiendo esto, las firmas domiciliadas pueden procurar asegurar sus derechos de propiedad relacionados con el suelo moviéndose a otra posición donde los derechos que dependen de los otros planteen menos riesgos (p.ej., de la ciudad interior a determinados suburbios). O bien, pueden decidir permanecer en la vecindad de más alto riesgo, pero asegurando sus derechos de propiedad material con personal de seguridad y viviendo detrás de un muro. Los propietarios de los suburbios ricos de Norteamérica, que también consideran que la verja de protección probablemente realza sus derechos de propiedad, llegan aún más lejos. En busca de la seguridad, los propietarios de una casa pueden ejercer su derecho a la movilidad y escapar a los suburbios o invertir su dinero más intensamente en asegurar los derechos de propiedad allí donde están. Algunos propietarios hacen uso de ambos para estar doblemente seguros.

5. Resultados sociales

Una vista general nos permite advertir que una sociedad en la cual cada individuo intenta asegurar sus derechos de propiedad y de seguridad personal nos lleva a un dilema social. La segregación socio-espacial es el resultado más probable. Por distancia o por "amurallamiento" (gating). El coste de este último se ha reducido debido a un aumento del suministro. Muchas áreas en las ciudades de Sudamérica, Europa y Asia que de otra manera no habrían podido edificarse para las clases de ingreso medio o medio-alto se han hecho sitios rentables para vivir (puede verse una colección de ensayos sobre esta cuestión en Glasze et al. 2005). Por consiguiente, las comunidades más ricas tienen a la gente más pobre como vecinos, y las comunidades más pobres a la más rica. Para los nuevos residentes de gated communities del este de Londres (Smith-Bowers 2004) o del interior de la ciudad de Beijing (Webster et al. 2005) las principales ventajas de la residencia, aun a costa de un mayor gasto en seguridad, probablemente son mayores que las ventajas netas de la movilidad. Para unos, la posibilidad de vivir en una vecindad más diversa pesan positivamente en el balance. Si realmente el grano más fino de clasificación espacial conduce a una inestabilidad social mayor y mayor fragmentación o al mejor entendimiento mutuo y tolerancia es un asunto empírico que debe ser investigado. En este contexto también se debería reconocer que no sólo es el rico quien pretende unos derechos de seguridad personal y de propiedad más fuertes vía vecindades privadas. Nosotros argumentaríamos que la integración social apenas se ha alcanzado en ausencia de comunidades cerradas: el derecho a la movilidad generalmente aseguraba una clasificación socio-espacial, en la mayor parte de ciudades, de grano grueso. La mayor parte de la literatura internacional sobre comunidades cerradas sugiere que tienden a prosperar en áreas con poca cohesión social -los suburbios ricos cerrados de América son posiblemente un caso especial. Antes de que condenemos las comunidades cerradas como generadoras de

in cities are at the mercy of their fellow citizens and the right to free mobility thus interferes with the right to hold private property. The right of others to crowd into a popular location, use a convenient road or use a public space can enhance or devalue private property rights depending on the compatibility of interests.

Knowing this, residents of firms may seek to secure their land-related property rights by moving to another location where the rights held by others pose less of a risk (e.g., from inner city to suburbs). Alternatively, some may choose to remain in higher risk neighbourhood but to secure their personal safety and material property rights by living within gates. Suburban homeowners in North America's well-off suburbs who also gate are likely to enhance property rights even further. In search of security, home owners may exercise their rights to mobility and flee to the suburbs or invest more heavily in securing property rights where they are. Some settle for both to be doubly sure.

5. Social outcomes

In the bigger picture, a society in which each individual attempts to secure his or her rights over property and person brings us to a social dilemma. Socio-spatial segregation is the likely outcome. Either by distance or by gating. The cost of the gating option has come down because of an increase in supply. Many areas in the cities of South America, Europe and Asia that would otherwise have been no-go for the middle and upper income classes have as a result become cost effective places to live (see the collection of essays in Glasze et al 2005). As a result, richer communities have poorer people as neighbours and poorer communities have richer people as neighbours. For the new gated residents of East London (Smith- Bowers (2004) or inner city Beijing (Webster et al 2005) the net benefits of staying, at the cost of a higher bill for the protection of property rights, presumably exceed the net benefits of moving. For some, the chance of living in a more diverse neighbourhood may even score positively in this balancing act. Whether or not the finer grain spatial sorting leads to greater social instability and fragmentation or to greater understanding and tolerance is an empirical matter that needs investigating. In this context it should also be acknowledged that it is not only the rich who are seeking stronger rights over security of property and person via private neighbourhoods. We would argue that social integration was hardly achieved in the absence of gated communities: the right to mobility generally ensured a coarse degree of social-spatial sorting in most cities. Much of the international literature on gated communities suggests that they tend to thrive in areas with little social cohesion to begin with - America's wealthy gated suburbs are arguably a special case. Before we condemn gated communities as the *generators* of exclusion therefore, the real net (marginal) social damage they inflict on other individuals and groups should be examined and discussed in a more accurate manner (see for example, Salcedo 2004). At a more profound level of analysis it is plainly the lack of state governance capacity that has generated a market response to organising urban neighbourhoods. The alternative might be stronger state solutions to delivering the goal of social integration – which would inevitably infringe on human rights in ways many would find unacceptable.

References

Beito, DT, Gordon, P and Tabarrok, A (2002) "The voluntary city: choice, community, and civil society", Paper prepared for a Fall 2002 Colloquium

exclusión y, por lo tanto, generadoras de verdadero daño neto (marginal) social sobre otros individuos y grupos deberían ser examinadas y descritas de forma más exacta, con más exigencia (ver, por ejemplo, Salcedo 2004). A un nivel de análisis más profundo se observa claramente que la falta de capacidad de los gobiernos estatales es la que ha generado la respuesta del mercado a la organización de vecindades urbanas. La alternativa podría pasar por soluciones estatales más fuertes, con el objetivo de la integración social -que inevitablemente tendría algunas implicaciones sobre los derechos humanos que muchos considerarían inaceptables.

Referencias

- Beito, DT, Gordon, P and Tabarrok, A (2002) "The voluntary city: choice, community, and civil society", Paper prepared for a Fall 2002 Colloquium at the Department of Urban Studies and Planning, City Design and Development, MIT.
- Buchanan, J (1965) 'An economic theory of clubs', *Economica* 32: 1-14.
- Cheung SN (1974) 'A theory of price control', *Journal of Law and Economics* 12:23-45.
- Glasze G, Webster C and Franz K (2005). *Private cities: global and local perspectives*. London: Routledge.
- Granovetter, M (1985) "Economic action and social structure: the problem of embeddedness", *American Journal of Sociology* 91, 3: 481-510.
- Hirschman, AO (1977) *The Passions and the Interests*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hobbes, T. (1968) *Leviathan*. London: Penguin Classics.
- Labiano, JMZ (2000) "A reading of Hobbes' Leviathan with economists' glasses", *International Journal of Social Economics* 27, 2: 134-146.
- McMichael, AJ (1999) "Urbanisation and urbanism in industrialised nations", in L.M. Schell and S.J.Ulijaszek (eds.) *Urbanism, Health and Human Biology in Industrialised Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mills, E and Hamilton, BW (1989) *Urban Economics*. Glenview, Illinois; Boston; London: Scott, Foresman and Company.
- North D (1990) *Institution, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: CUP.
- Richardson, HW (1993) "Efficiency and welfare in LDC mega-cities", in JD Kasarda and AM Parnell (eds.) *Third World Cities: Problems, Policies, and Prospects*. Newbury Park: Sage Publications.
- Riofrio, G (1996) "Lima: mega-city and mega-problem" in A. Gilbert (Ed.) *The Mega-city in Latin America*. Tokyo: United Nations University Press.
- Tolosa, H (1996) "Rio de Janeiro: urban expansion and structural change" in A Gilbert (Ed.) *The Mega-city in Latin America*. Tokyo: United Nations University Press.
- Webster CJ (2002) "Property rights and the public realm: gates, green belts and gemeinschaft", *Environment and Planning B* 29(3), pp397-412.
- Webster CJ (2003a) "The nature of the neighbourhood", *Urban Studies*, 40(13): 2591-2612
- Webster CJ (2003b) (ed) Public-private partnerships in urban infrastructure & service delivery. Bangkok: UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, UN Building, Rajdamnern Nok Avenue, Bangkok 10200, Thailand. 86pp ISBN: 1-902647-37-8.
- Webster C and Lai LCW (2003) *Property rights, planning and markets: managing spontaneous cities*. Cheltenham, UK and Northampton MA, USA: Edward Elgar.
- Webster C, Wu F and Zhao Y (2005) "China's modern walled cities", in Glasze G, Webster C and Franz K (eds) *Private cities: global and local perspectives*. London: Routledge.
- Williamson, OE (1985) *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
- Williamson, OE (2000) 'The new institutional economics: taking stock, looking ahead', *Journal of Economics Literature* 38: 595-613.
- at the Department of Urban Studies and Planning, City Design and Development, MIT.

Social capital, insecurity and fear of crime in Padova

Dario Padovan. Department of Sociology. University of Turin, Italy

Capital social, inseguridad y miedo al crimen en Padua

Dario Padovan. Departamento of Sociología. Universidad de Turin, Italia

1. Introducción

Cada sociedad debe ofrecer a sus miembros un cierto grado de seguridad, y la seguridad es un bien social. La esfera de seguridad y, en un más amplio sentido, de ayuda es tan vieja como la comunidad humana más antigua. La necesidad de seguridad y ayuda en las comunidades primitivas evolucionó hacia un sistema comunal que, con el paso del tiempo, se hizo cada vez más complejo. La seguridad incluye hoy una amplia gama de bienes sociales y se refiere a necesidades como la asistencia médica, la distribución de alimentos, la atención a los enfermos, la ayuda a los huérfanos, la actuación en casos de desastre, las garantías de seguridad física a los individuos, etcétera. La seguridad es un bien público que debe ser tratado a nivel político, integrado estrechamente a la sociedad política y a su funcionamiento. En situaciones donde haya un alto grado de inseguridad también habrá, casi inevitablemente, una carencia de participación. La ausencia de *agora* deja a los individuos aislados y con miedo, a merced de los peligros y riesgos de su alrededor.

El objetivo de las normas y las leyes que están en la base de sociedad moderna, que algún sociólogo ha denominado "sociedad del riesgo", está más que en la idea conseguir una seguridad social del tipo de la brevemente descrita en el párrafo anterior, en otra fundamentalmente negativa y defensiva, en la idea de la "utopía de la protección". Como Ulrich Beck ha sugerido, cuanto más nos preguntamos por lo que está "bien", más tratamos simplemente de evitar "lo peor" [U. Arroyo, 2000, 64]. La sociedad del riesgo se resume y expresa en la frase "tengo miedo", y la comunidad que está creciendo es la del miedo. Una nueva energía política surge de este nuevo camino de convivencia, cuyos motivos y características están aún poco claros. Todavía no sabemos en qué consisten exactamente esas comunidades que surgen de la nueva "solidaridad del miedo" ni cómo actuarán, sin embargo a menudo parece que se orientan hacia la irracionalidad, el extremismo, el fanatismo, hacia un modo de actuación escasamente político. La comunidad del miedo, que se refiere exclusivamente al individuo, sus intereses privados y sus miedos, es mayor que la suma de sus partes. Según Bauman es "una comunidad de percha", porque el grupo se forma en la búsqueda común de un "enganche" donde colgar los miedos de muchos individuos [Z. Bauman, 2000, 54]. Estas comunidades consiguen su vigor de la fuerza del miedo y la cólera reprimida sobre ciertos problemas, pero los problemas en cuestión sólo pueden generar asociaciones breves y efímeras, que al final se demostrarán decepcionantes y frustrantes porque son muy diferentes a los de "la verdadera comunidad", según pensaba Bauman.

El miedo al crimen es uno de esos ganchos en los que se agregan miedos individuales y temores de las comunidades frente a algunos actos intermitentes, fugaces, pero agresivos. Muchas preocupaciones concretas y una

1. Introduction

Every society must offer its members a degree of security and security is a social good. The sphere of security and, in a broader sense, of assistance is as old as the oldest human community. The original such communities evolved because of the need for security and assistance, a communal supply system that, as time went on, became more and more complex. Security includes a wide range of social goods and meets needs such as medical care, distribution of food, caring for the infirm, help for orphans, coping with disasters, guarantee of physical safety for the individual and so on. Security is a public good that must be managed at the political level, thus it is closely linked to political society and its functionalities. Almost inevitably in situations where there is a high degree of insecurity there will also be a lack of participation. The absence of an *agora* renders individual actors isolated and afraid, at the mercy of the dangers and risks around them.

The aim of the norms and laws that are the basis of modern society, which some sociologists call "the risk society", is no longer that of the social security briefly described above but rather a uniquely negative and defensive "secure utopia". As Ulrich Beck suggested, we are no longer dealing with the question of obtaining something that is "good", rather, we are merely trying to avoid "the worst" [U. Beck, 2000, 64 on.]. Risk society is reflected and expressed in the phrase "I am afraid" and the community that grows up is that of fear. A new political energy is emerging from this way of living together, whose motives and characteristics are, as yet, unclear. We still do not know what exactly communities emerging from this "solidarity of fear" will do, how they will act, however it would seem that they are often oriented towards irrationality, extremism, fanaticism, towards a way of acting that is clearly impolitic. The community of fear, which brings together exclusively individual and private interests and fears, is no longer bigger than the sum of its parts. In Bauman's eyes is a "coat hanger community" or a "coat-peg community", because the group is formed through a common search for a 'peg' to hang the fears of many individuals on contemporaneously [Z. Bauman, 2000, 54]. These communities get their strength from the force of fear and repressed anger about certain problems, but the "problems in question" can only generate fleeting and ephemeral aggregates, which in the end will prove disappointing and frustrating and which are very different from the "real community" Bauman was thinking of when he wrote.

The fear of crime is one of these pegs which unite individual fears and apprehensions into communities of

difusa angustia existencial se acomodan en ese lugar común del miedo al crimen, que no es sino un signo del más amplio problema de la integración social con el que las instituciones sociales parecen incapaces de tratar eficazmente. El aumento de la inseguridad social y el subproducto específico del miedo al crimen, ponen en evidencia las dificultades que los agentes políticos tienen para diseñar una política pública que obedezca a los principios de la protección social [D. Padovan, F. Vianello, 1999, 248]. Son, sin embargo, las mismas élites políticas las que, aprovechando la situación, juegan con las fuentes de esa inseguridad (cuyos principios son a menudo difíciles de identificar), enfatizando aún más la preocupación generalizada por la falta de seguridad personal y colectiva. Los gobiernos y las instituciones, incapaces de ofrecer ninguna solución al sentimiento de inseguridad de los ciudadanos, dirigen la atención sobre los extranjeros y la gente diferente, y declaran la guerra a los distintos tipos de criminales, bloquean a los inmigrantes ilegales, encarcelan a quien se arriesgue a ser implicado en un crimen y hacen la vida generalmente muy difícil para quienes no formen parte de la "comunidad del miedo". La ley y el orden son la única respuesta que los políticos parecen capaces de ofrecer con vistas a reducir la inseguridad personal y social.

2. Metodología y objetivos de la investigación

Los datos aquí presentados se recogieron para un proyecto de investigación, mediante un cuestionario temático que permitió examinar las distintas percepciones de la gente sobre la inseguridad. Para el cuestionario se tomó una muestra de 604 individuos, seleccionada en función del género y la residencia en tres áreas diferentes de Padua. El estudio es una ampliación de otro anterior, de 1996, en el que se examinó la relación entre la opinión pública y el crimen [G. Mosconi, 2000a], y de otro estudio que se realizó cada año sobre el mismo tema y que forma parte del proyecto "Ciudad segura", de la Región de Emilia-Romagna [G. Mosconi, 1999; G. Sacchini, 2001].

La muestra no representa al total de la población. Las tres áreas estudiadas fueron escogidas por sus diferente cualidad social. El área urbana llamada *Fiera* (literalmente Feria de muestras) está cerca de la estación central. Como sucede en todas las ciudades de cierto tamaño, en ella reside un porcentaje de inmigrantes por encima de la media de la ciudad, aun cuando esto no significa que pueda considerarse un "gueto" residencial. La zona próxima a las estaciones ferroviarias son por lo general lugar de encuentro para todos los grupos inmigrantes, está llena de tiendas y bares que satisfacen sus necesidades y que a menudo son regentados por otros inmigrantes, sobre todo procedentes de China y Nigeria. Constituye una especie de "ciudad interior", aún cuando esta expresión no sea realmente muy apropiada para describir la situación, dada la estructura peculiar de las ciudades italianas. El área urbana llamada *Stanga* es notable por el gran número de inmigrantes que en ella residen. Ciertamente podría denominarse "el gueto de Padua". Es un área semi-suburbana, localizada junto al lado de los grandes centros comerciales y de servicios terciarios, aunque contribuyen poco a la vida del área. La vecindad está afectada por un intenso tráfico generado en parte por las compras en los centros comerciales, la composición social es diversificada y hay déficits en algunos servicios esenciales. La tercera área estudiada es la de *S. Osvaldo*, una zona residencial de alto *standing*, socialmente muy tranquila si no fuera por la presencia, limitada, de algunos grupos de jóvenes a veces implicados en el consumo de drogas duras. Un reducido número de familias de inmigrantes se ha instalado el área.

Este estudio sigue un método comparativo, por el que se procuran analizar y comparar los sentimientos de inseguridad experimentados por los habitantes de las tres vecindades. Tres áreas muy diferentes en su composición social, calidad del ambiente y estructuras de relación o redes que se han desarrollado en cada una. Unas diferencias por las que el problema de la criminalidad presenta aspectos

intermittent, fleeting, but aggressive, actions. A great many worries and existential anxieties are enconced within the fear of crime, a sign of a wider problem of social integration which social institutions seem unable to deal with effectively. The increase in social insecurity and its specific sub product the *fear of crime*, clearly shows the difficulty *policy makers* have in drawing up public policies that obey the principles of social protection [D. Padovan, F. Vianello, 1999, 248]. However, it is the self-same political élites that, taking advantage of this situation, play upon the sources of this insecurity, which springs from roots which are often hard to identify, by heightening the more generalised worry about the lack of personal safety and collective security. Governments and institutions, unable to offer any adequate answers to the feeling of insecurity experienced by citizens, thus focus on "aliens" and strangers people who are different and declare war on criminals of every type, block illegal immigrants, throw any person who risks being involved in crime into prison and make life generally difficult for those who are not part of the "community of fear" Law and order are the only answers politics and politicians seem able to offer in order to reduce personal and social unsafety.

2. Methodology and objectives of the research

The data presented here were collected during a research project, carried out using a questionnaire based on themes, which examined people's perceptions of insecurity. The questionnaire was administered to a sample of 604 individuals, selected on the basis of gender, and resident in three different areas of Padova. The study is an extension of another, conducted in 1996, which examined the relation between public opinion and crime [G. Mosconi, 2000a], and also of another study which is carried out every year on the same theme as part of the project "'Città sicure" (safe cities) in the Emilia-Romagna Region [G. Mosconi, 1999; G. Sacchini, 2001].

The sample is not representative of the population of the entire city, in that the three areas studied were chosen because of their different social qualities. The urban area called the *Fiera* (literally Trade Fair) is that near the central station. As is true of all towns and cities above a certain size, a higher than average number of immigrants can be found in this area even though it does not fall into the category of "residential ghetto". The area around train stations is usually a meeting place for all immigrant groups, full of shops and bars that cater to their needs and which are often owned by other immigrants, above all people from China and Nigeria. The area forms a sort of "Inner City", even though this is not really a very good way of describing the situation given the peculiar structure of Italian towns and cities. The urban area called the *Stanga* is noted for the large number of immigrants who live there, indeed, it could be called the "ghetto of Padova". It is a semi-suburban area located right next to large complexes which offer commercial and other tertiary services and which have very little to do with the life of the area itself. The neighbourhood is assailed by heavy traffic partly because of the shopping centres, the social composition is differentiated and varied and there is a lack of essential services. The third area studied is *S. Osvaldo*, which is an urban residential area for high income residents, socially tranquil except for the limited presence of some "local youth" who may, or may not, be involved in hard drugs. A small number of immigrant families have settled in the area.

This study uses the method of comparing different areas as it seeks to analyse and compare the feelings of insecurity

diferentes en cada uno de los mismos ámbitos. Nuestra aproximación se centra en los significados socialmente compartidos del miedo, la inseguridad y los riesgos en general. El significado atribuido al miedo y la inseguridad varía de un lado a otro, por lo que decidimos investigar cómo diferentes personas y grupos construyen su idea de inseguridad como consecuencia de sus interacciones con otros. Además, los tipos diferentes de redes sociales urbanas, los distintos niveles de confianza en la infraestructura institucional y los grados diferentes de participación, influyen en la génesis de muy distintos miedos e inseguridades. El estudio de la estructura de relaciones y de la confianza social que aparecen junto a la estructura antes mencionada de significado y prácticas sociales observables en un determinado espacio, ofrece, como veremos más adelante, interesantes y plausibles explicaciones de los mecanismos que están detrás de la génesis de miedo e inseguridad.

Este estudio busca principalmente, por tanto, identificar los mecanismos sociales que generan la inseguridad. El concepto de mecanismo social se refiere al contexto de una acción –individual o colectiva– que se compone de las obligaciones, el medio material, y los recursos morales de conocimiento y motivación que sistemáticamente son acrecentados en el nivel local. Así el hecho que aparezcan estos mecanismos sociales indica que las opciones y las acciones de los agentes sociales no dependen únicamente del carácter individual de cada uno de ellos, sino que depende de la interacción entre esas últimas y socialmente estructuradas variables. Básicamente, el concepto de “mecanismo social” permite explicar las causas en su contexto, de tal modo que se atiende no sólo al “cómo”, sino también el “por qué” de determinado acontecimiento, que permite ir más allá de la confrontación clásica sociológica entre el comportamiento subjetivo de un agente particular y las estructuras sociales que en cada caso limitan o potencian la acción [M. L. Bianco, 2001, 13; J. Elster, 1993, 11-17].

Resultados

Ofrezco un resumen, una lista, de los elementos más importantes y los datos que han surgido de esta investigación.

- El deterioro del ambiente, la inseguridad política y los desequilibrios, las tenuous obligaciones sociales y de relación y la naturaleza heterogénea de la composición social de dos áreas, Stanga y Fiera, se reflejan en los modelos de participación habitualmente adoptada en ellas, en el más elevado nivel de prejuicio expresado por los residentes –sobre todo hacia los inmigrantes– y en los fuertes sentimientos de inseguridad y miedo extendido entre los residentes de estas dos vecindades. Los problemas ambientales, la falta crónica de confianza, los miedos diarios, los prejuicios y los sentimientos más fuertes de inseguridad forman una red, bien definida, en la que los eslabones principales se refuerzan continuamente unos a otros.

- Los mayores prejuicios los niveles más elevados de miedo se asocian principalmente a los diferentes mecanismos de relación y a los distintos tipos de capital social. En Stanga, el predominio de las redes de relación restringidas había ido aumentando entre grupos de amigos y relaciones y, más que proporcionar un seguro, sirven en cambio para crear una estructura frágil pero rígida que se desestabiliza fácilmente por la presencia de un “forastero”, o más bien por la inseguridad imaginaria que se asocia con tal presencia, como en el caso de las redes de relación cortas y densas, típicas de Stanga, que animan el comportamiento clásico de amigo/enemigo, p.ej. con eficacia prepara fronteras claras entre cada individuo y “el otro”. Los más largos, más tenuous vínculos de relación habituales en la Fiera, constituyen un tipo de red basada en modelos sociales más individualistas, y muestra, sin embargo, que aun siendo esos eslabones más flojos no son capaces de reducir los sentimientos de inseguridad de los residentes. Al contrario, más bien sirven para exacerbarlos. Probablemente es así porque en esta situación, donde no hay mucha confianza “sistémica”, el

experienced by the inhabitants of three neighbourhoods. These three areas are very different as regards their social composition, the quality of the environment and the relationship structures, networks, which have developed in each. Because of these differences the problem of ‘crime’ presents itself in a different guise in each. Our approach concentrates on the socially shared meaning of fear, insecurity and risks in general. The meaning attributed to fear and insecurity vary from place to place thus we wish to investigate how different actors and groups construct their concept of insecurity as part of their interactions with others. Furthermore, different types of urban social networks, different levels of trust in the institutional infrastructure and different degrees of participation, influence the genesis of very different fears and non-securities. Study of the structure of relationships and of social trust come together with the previously mentioned structure of meaning and practices that appear within a given social space, offering, as we will see, interesting possible explanations of the mechanisms that lie behind the genesis of fear and insecurity.

Thus this study is seeking, primarily, to identify the social mechanisms that generate insecurity. The concept of social mechanism refers to the context of an action – individual or collective – that is made up of the bonds, material means, and moral cognitive and motivational resources that are systematically built up at the local level. Thus the fact that there are these social mechanisms indicates the choices and actions of social actors do not depend solely on each actor’s individual character, rather it depends on the interaction between these latter and socially structured variables. Basically, the concept of “social mechanism” makes it possible to explain causes in their context in such a way as they take into account the “how” and the “why” of why a particular event has taken place and thus to go beyond the classic sociological confrontation between the subjective behaviour of an actor and the special structures that either restrict or encourage action [M. L. Bianco, 2001, 13; J. Elster, 1993, 11-17].

Outcomes

I offer a summary, a list, of the more important elements and data that have emerged from this investigation.

- The deterioration of the environment, political insecurity and imbalances, tenuous social bonds and relationships and the heterogeneous nature of the social composition of two areas, the Stanga and the Fiera, are reflected in the models of participation usually adopted there, in the higher level of prejudice expressed by residents – especially towards immigrants – and on strong feelings of insecurity and fear among the residents in these neighbourhoods. Between the difficulties of the environment, lack of systemic trust, everyday fears, prejudice and stronger feelings of insecurity there is a clearly defined network with strong links which continually reinforce each other.

- Greater prejudice and higher levels of fear appear to be associated mainly with different relationship mechanisms and with different types of social capital. In the Stanga, the prevailing circumscribed relationship networks had been built up between friends and relations and, rather than providing reassurance, serve instead to create a fragile but rigid structure that is easily destabilised by the presence of a ‘stranger’, or rather by the imagined insecurity that is associated with such a presence as in the case of the short, dense relationship networks typical of the Stanga, which encourage the classic friend/enemy behaviour, e.g. effectively draw up clear borders between the individual and

sentimiento de los actores está socialmente aislado y no forma parte de una comunidad. Se da, sin embargo, una situación muy diferente, así como un tipo distinto de relaciones, en S. Osvaldo, donde los ingresos más altos, y la mejor calidad de vida de los residentes, en una zona considerada bien servida y mantenida, los modelos de participación -por lo general humanitaria y basada en la confianza- donde el mayor nivel, la vida más abierta y la mayor diversidad social permiten a los residentes vencer el prejuicio y experimentar menores sentimientos de inseguridad.

- Hay desajustes claros entre los niveles diversos de percepción y expresión de la inseguridad y el miedo. Aunque "el crimen" tendiera a ser percibido, sobre todo en las áreas más pobres, como "un riesgo" extendido pero amorfo, el grado de sentimiento de inseguridad de la gente no reflejaba en el nivel más bajo su ansiedad y su miedo al crimen. No había ninguna correspondencia entre el nivel de percepción del crimen de la gente como un peligro personal y/o, como un peligro generalizado, dentro de la vecindad. Los niveles más inferiores de ansiedad aparecían cuando se preguntaba a los entrevistados que citasen cualquier momento de miedo que ellos hubieran experimentado en sus vidas diarias, o por los crímenes que ellos temieron que podrían haber trastornado sus vidas, pero la gente consideraba coherentemente esas preocupaciones casi insignificantes cuando se comparaban con las preocupaciones sobre la salud, la pérdida de las personas amadas o los peligros sobre el medio ambiente. Así el nivel más alto de inseguridad debería ser visto como la expresión de un sentimiento existencial de no estar seguros unido a un modo de vida predominante en la vecindad, a los problemas de la vida en comunidad y a la percibida, sea verdadera o imaginada, presencia del crimen y el vicio en la zona.

- Había también una clara disonancia entre lo que la gente se imaginaba que era el nivel de peligro que les rodeaba habitualmente en su vida diaria y el hecho de que pocos de ellos podrían percibir, siquiera atisbar, cualquiera de los peligros de su ambiente inmediato. Podría decirse que por las certezas de la vida diaria, las rutinas que la sociedad garantiza, la gente parece desarrollar algún tipo de inmunidad ante las preocupaciones cotidianas y el miedo. Lo cierto es que, aunque los miedos sobre peligros engendrados hoy por "la sociedad del riesgo" se cultiven, tal como el miedo al crimen, no han alcanzado aún el nivel por el que llegan a provocar cambios sustanciales en los hábitos diarios de la gente. Un dato interesante es que había más gente ansiosa por problemas globales que por otros posibles acontecimientos que les afectasen más directamente en sus vidas cotidianas, y el que menos el relativo a las reuniones de gente y sus relaciones con "forasteros".

- Hay una relación entre los prejuicios contra los trabajadores inmigrantes y el sentimiento de inseguridad. Este estudio reveló el racismo claramente dirigido hacia los inmigrantes, sobre todo en Fiera y Stanga, mientras en la S. Osvaldo los entrevistados se revelaron no sólo más tolerantes, sino incluso abiertos al multiculturalismo. Las expresiones principales de prejuicios contra los inmigrantes se vinculaban a los "riesgos de crimen que plantean" o al "hecho" de que "traen consigo la enfermedad": estos son los temas en que asientan los prejuicios, promovidos por los medios de comunicación y los políticos. La razón, la justificación, ofrecida por los entrevistados para explicar sus prejuicios no estaba basada en haber sido la víctima directa o indirecta de un crimen cometido por un inmigrante, sino que procedía de un sentimiento más difuso derivado de haber sido insultado u ofendido por un inmigrante. Por lo general "el acontecimiento" era alguna transgresión del comportamiento socialmente aceptado: un acalorado intercambio de palabras en la calle; un vistazo demasiado; algo dicho con voz demasiado alta, un tono demasiado áspero.

- Hay aún menos correlación, aún más disonancia, entre las respuestas verbales dadas por los entrevistados y las descripciones de los individuos de su verdadero

the 'other'. The longer, more tenuous relationship bonds more common in the Fiera, a type of network found in more individualistic social models shows, however, that even these other looser links are not able to reduce residents' feelings of insecurity, rather they too serve to exacerbate such fears. This is probably because in this situation, where there is little systemic trust, actors feel socially isolated not part of a community. There is, however a very different situation, as well as a different type of relationships, in S. Osvaldo, where higher incomes, the better quality of life enjoyed by residents in what is considered a well served and maintained area, the models of participation - usually humanitarian and based on trust - and the generally wider ranging and more open and diverse social life which enables residents to overcome prejudice and experience less feelings of insecurity.

- There are clear mismatches between the diverse levels of perception and expression of insecurity and fear. Although 'crime' tended to be perceived, especially in the more deprived areas, as a widespread amorphous 'risk' for everyone, the extent of people's feeling of insecurity did not reflect the level, lower, of their anxiety and fear of crime. There was no correspondence either between the level of people's perception of crime as a personal danger and/or, as a generalised danger, within the neighbourhood. Yet lower levels of anxiety were revealed when interviewees were asked about any moments of fear they had experienced when going about their daily lives, or about the crimes they feared could upset their lives, but people consistently considered these anxieties to be almost negligible when compared with worries about health, loss of loved ones and danger to the environment. Thus the higher level of insecurity should be seen the expression of an existential feeling of not being safe which is linked to the prevailing life-style model in the neighbourhood, to the problems of living in the neighbourhood itself and, to the perceived, real or imagined, presence of crime and deviance in the area.

- There was also clear dissonance between what people imagined the level of danger was that they were surrounded by day to day in their normal lives and the fact that few of them could perceive, or pinpoint, any of the dangers of their immediate environment. One could perhaps say that through the certainties of their daily lives, the routines which are guaranteed by society itself, people seem to develop some sort of immunity from day-to-day anxieties and fear. Indeed, although, fears about the dangers engendered by today's "risk society" are growing, as is the fear of crime, they have not yet reached the level where they were causing any major changes in people's daily habits. One interesting datum is that the more people were anxious about or feared global problems, the less were their fears about possible events in their personal, day-to-day lives and the less they feared meeting people and relating with 'strangers'.

- There is a relationship between prejudice towards migrant workers and the feelings of insecurity perceived by actors. This study revealed fairly widespread racism towards immigrants, especially in the Fiera and the Stanga, while in S. Osvaldo interviewees revealed themselves to be not only more tolerant but also open to multiculturalism. The main expressions of prejudice against immigrants were linked either to the "crime risk they pose" or to the "fact" they "bring in disease": these are the themes upon which prejudice is founded, promoted by the mass media and politicians. The reason, the justification, offered by interviewees to explain their prejudice was not based on having been the direct or indirect victim of a crime perpetrated by an

comportamiento cuando se contrastan con el objeto de su miedo. La radical reelaboración de las descripciones espontáneas realizadas por los entrevistados sobre lo que pensaron que debería hacerse para protegerse de sus miedos quiere decir que estos miedos no pesan demasiado, ni despiertan emociones verdaderamente fuertes en el individuo; generalmente, no afectan a las rutinas cotidianas de la gente. En todas las áreas la práctica de la evitación era una estrategia común habitual para vencer ciertos miedos.

- Allí no aparece sin embargo, ninguna relación entre los niveles de victimización identificado en las tres áreas y los miedos manifestados por residentes, en términos (condiciones) generales como un miedo extendido de crimen o, en relación con un crimen el individuo había o sido, o había temido ser, una víctima de. Tan si ello no la reacción a ser a la víctima de un crimen que condiciona el miedo de la gente de ciertos crímenes y no otros, entonces allí debe ser otras variables que hacen que ellos se imaginen, y temen, cayéndose a la víctima con un crimen más bien que el otro. Quizás aquí esto es una pregunta de victimización indirecto, que ser la víctima 'de segunda mano' de un crimen que puede ser experimentado como una proyección directa de un sentido colectivo de pertenecer (sobre todo en el Stanga), que aumenta la percepción del individuo de peligros potenciales por una participación emocional que es reforzada por la comunicación horizontal del fuerte, la red de relación. En el Stanga los niveles de victimización pueden ser más fácilmente vinculados a la t [Attention! Le texte à traduire est trop long. La traduction a été tronquée.]

- El porcentaje de residentes en las tres áreas que quisieron sentencias más rígidas, medidas más represivas para luchar contra el crimen, no refleja ni el porcentaje de los entrevistados que habían sido las víctimas directas de un acto criminal, ni el nivel de su sentimiento de inseguridad, ni el de su miedo de crimen. En S. Osvaldo, donde la "victimización" era mayor, tanto el nivel de miedo al crimen como el de deseo de castigos más fuertes era el más bajo. La hipótesis de que si existe más crimen la gente quiere mayores castigos no ha sido confirmada. Por ejemplo, no había ninguna relación entre la tendencia a denunciar crímenes de las autoridades y la demanda de condenas más duras; tampoco la había entre esto último y la predisposición a intentar la rehabilitación y excarcelación de los delincuentes mejor que su castigo.

- Las actitudes sobre la prisión y las evaluaciones de su eficacia en la lucha contra el crimen eran particularmente contradictorias y complicadas. La mayoría de la gente estaba en contra del castigo en la cárcel aun cuando no se cuestionase la existencia misma de las prisiones. Muchos tópicos banales oídos en la sociedad actual, llena de desinformación y carente de verdadero interés por el asunto, junto con una marcada carencia de confianza en la capacidad de las instituciones para hacer algo realmente eficaz, explican la ambivalencia de la gente y quizá su desconfianza en las medidas represivas. Así la victimización, en el sentido de ser víctima de un crimen, las condiciones objetivas que crean el sentimiento de inseguridad, la percepción de esta inseguridad, los sentimientos de los niveles diferentes de miedo en contextos diferentes y la demanda de venganza, de castigo, no parecen influirse mutuamente, son variables independientes. Así el repetido adagio, machacado tanto por políticos como por medios de comunicación, de que "cuanto mayor sentimiento de inseguridad haya, mayor será la demanda de la gente de medidas cada vez más represivas, de mayor orden público", es claramente una farsa, utilizada para manipular a la opinión pública. Lo cual no debería ser reforzado más bien debería ser expuesto para lo que es, la falsificación de una realidad mucho más rica y más tolerante.

immigrant. but rather it stemmed from a more nebulous feeling of having been insulted or offended by an immigrant, usually the 'event' was some transgression of socially accepted behaviour: a heated exchange of words in the street; one glance too many; something said in a too loud a voice, too harsh a tone.

- There is even less correlation, even more dissonance, between the verbal answers given by interviewees and individuals' descriptions of their real behaviour when faced with the object of their fear. The radical re-elaboration found in interviewees spontaneous descriptions of what they thought was the right thing to do in order to protect themselves from the object of their fears means that these fears do not weigh heavily, or arouse strong emotions in the individual indeed, generally, they do not affect people's day-to-day routines. In all areas avoidance behaviour was a common strategy used to overcome certain fears.

- There does not appear however, to be any relationship between the levels of victimisation identified in the three areas and the fears manifested by residents, either in general terms as a widespread fear of crime or, in relation to a crime the individual had either been, or feared being, a victim of. So if it not the reaction to being the victim of a crime that conditions people's fear of certain crimes and not others, then there must be other variables which are causing them to imagine, and fear, falling victim to one crime rather than another. Perhaps here it is a question of indirect victimisation, being the 'second-hand' victim of a crime which may be experienced as a direct projection of a collective sense of belonging (especially in the Stanga), which heightens the individual's perception of potential dangers through an emotional involvement that is reinforced by the horizontal communication of the strong, relationship network. In the Stanga the levels of victimisation can be more easily linked to those of insecurity.

- The percentage of residents in all three areas who wanted stiffer sentences, more repressive measures brought in to fight crime reflected neither the percentage of interviewees who had been the direct victims of a criminal act, nor the level of their feeling of insecurity, nor their fear of crime. In S. Osvaldo, where 'victimisation' was highest, both the fear of crime and the desire for heavier punishments were lowest. The hypothesis that the more crime the more and heavier the punishments people would demand was not borne out. For example, there was no correlation between the propensity to report crimes to the authorities and the demand for stiffer sentencing; nor was there a correlation between this latter and propensity to try non custodial rehabilitation rather than punishment for offenders.

Attitudes to prison and evaluations of its efficacy in the fight against crime were particularly contradictory and mixed. Most people were against custodial punishment even though they did not question the fact that prisons should exist. The many throwaway truisms heard in society today, full of disinformation and lack of real concern about the problem, together with a marked lack of trust in the ability of the institutions to really do anything effective, all explain people's ambivalence towards and perhaps mistrust of repressive measures. Thus victimisation, in the sense of being the victim of a crime, the objective conditions that create the feeling of insecurity, the perception of this insecurity, feelings of different levels of fear in different contexts and the demand for retribution, for punishment, seem not to influence each other, are independent variables. Thus the oft repeated adage, hammered home both by politicians and the mass media, that "the greater the feeling of insecurity is, the

more insistent will be people's demand for increasingly repressive measures, for 'law and order'", is clearly a sham, used to manipulate public opinion. Thus it should not be reinforced rather it should be exposed for what it is, a misrepresentation of what is a far richer and more tolerant reality.

El escenario social del desastre

Jaume Curbet. Editor de *Seguretat Sostenible* (Institut Internacional de Governabilitat). Barcelona, España

The social scene of disaster

Jaume Curbet. Publisher of *Seguretat Sostenible* (Institut Internacional de Governabilitat). Barcelona, Spain

The inexorably unlimited deployment of a civilizing ambition, at a point of intersection between humanity and nature, represents a risky strategy that has drastically modified the ancestral conditions of the development of the natural processes which, as a whole, constitute the bases for life on Earth (the courses of water, the protective properties of the ozone layer or the balance between the animal kingdom and the plant kingdom amongst many others). In this way, it defines social sceneries which are becoming much more concentrated in mega cities, and which host the transformation of natural hazards into manufactured risks through human action. If we are to talk properly, this transformation cannot be understood as a simple modification but rather as a series of absolutely catastrophic damages done to natural systems on a global stance.

At the beginning of the twenty first century, a significant characteristic of this new catastrophic horizon lies on the fact that although the increase in the frequency, the scope or the intensity of natural disasters that threaten human security (such as earthquakes, floods, typhoons, tornados, volcanic eruptions, droughts etc.) hasn't been proven, what is clear is that the vulnerability of the population confronting these threats is increasing. Using common sense, this forces us to turn our attention from a fatalistic contemplation of the evolution of *natural hazards* to the lucid observation of the *real causes* which, through the corresponding *dynamic processes* - economic, social and political- generate *insecurity conditions* which, in turn, determine the *vulnerability* of certain populations.

It is not a case of opposing one's own view of social and natural sciences, but rather of combining both. It is obvious that we should be able to understand the functioning of the natural systems of which we are a part of and, in particular, those physical phenomena that represent a problem for human survival. As an example, it is useless for us to know everything there is to know about the monsoonal and typhoonal regimes that each year cause, in Bangladesh, the rising of the vast delta that receives the waters from the Ganges and the Brahmaputra, if we are not capable of also understanding why certain population groups are forced, even in the light of imminent danger, to live in extremely insecure conditions that make them vulnerable to this catastrophic natural disaster.

Therefore, we need to resort without avail to natural sciences to obtain the necessary knowledge of those physical phenomena which, given a series of specific circumstances, can act as events that trigger public catastrophes and disasters. However, it is just as necessary to resort to social sciences to understand the crucial element in this whole disaster process: the *vulnerability*, i.e., the exposition of certain populations to the eventually dangerous effects of natural phenomena.

Thus, only the synergic combination of natural and social sciences, and not just their juxtaposition, will be able to undo the artificial difference that we have established between natural disasters and disasters caused by the hand of man, or between *normal* disasters (cholera outbreaks in Africa or Latin

El despliegue inexorablemente ilimitado de la ambición civilizadora, en el punto de intersección entre la humanidad y la naturaleza, constituye una estrategia arriesgada que ha venido a modificar drásticamente las condiciones ancestrales de desarrollo de los procesos naturales que, en su totalidad, constituyen la base de la vida en la Tierra –los cursos del agua, las propiedades protectoras de la capa de ozono o el equilibrio entre las especies animales y vegetales, entre muchas otras– y, de esta manera, a delimitar los escenarios sociales –cada vez más, concentrados en las megaciudades– en los cuales se produce la transformación de los peligros naturales en riesgos manufacturados por la acción humana. Transformación ésta que, si se quiere hablar con propiedad, no puede ser entendida como una simple modificación, sino como una serie de daños auténticamente catastróficos producidos en los sistemas naturales a escala global.

Una característica significativa que presenta este nuevo horizonte catastrófico, a principios del siglo XXI, es que si bien no está claro que esté aumentando la frecuencia, el alcance o la intensidad de los fenómenos naturales que amenazan la seguridad humana –terremotos, inundaciones, tifones, tornados, erupciones volcánicas, sequías, etcétera–, de lo que no hay duda es que no para de crecer la vulnerabilidad de la población ante dichas amenazas. Lo cual nos obliga, por sentido común, a desplazar nuestra atención desde la contemplación fatalista de la evolución de los *peligros naturales* hacia la observación lúcida de las *causas de fondo* que, a través de los correspondientes *procesos dinámicos* –económicos, sociales y políticos– generan las *condiciones de inseguridad* que, a su vez, determinan la *vulnerabilidad* de unas determinadas poblaciones.

No se trata de contraponer la visión propia de las ciencias sociales a la de las naturales, sino de conjuntarlas. Es evidente que nos conviene comprender el funcionamiento de los sistemas naturales de los cuales formamos parte y, en particular, de aquellos fenómenos físicos que constituyen un peligro para la supervivencia humana. Aunque de nada nos sirve, por ejemplo, conocerlo casi todo del régimen monzónico y tifónico que provoca cada año, en Bangla Desh, la crecida del delta inmenso que recibe las aguas del Ganges y el Brahmaputra, si no somos capaces de entender también porqué unos determinados grupos de población se ven abocados, a pesar de la evidencia del peligro, a vivir en unas condiciones manifiestamente inseguras que los hacen vulnerables a las consecuencias catastróficas de este proceso natural.

Nos resulta indispensable, por lo tanto, la aportación de las ciencias naturales para el conocimiento de aquellos fenómenos físicos que, debido a la confluencia de unas determinadas circunstancias, pueden actuar como eventos activadores de

America or even traffic accidents), *extreme* disasters (AIDS epidemic) and *permanent* disasters (the hunger suffered for some time now by a great percentage of the world population; or the global decrease in the supply of safe water: 1 in 5 people does not have access to safe drinking water, and almost 1 in 3 has no adequate drainage). We will, therefore, be able to attain a holistic view which will consider, besides the risks derived from natural phenomena, the *manufactured risks* that are innate to the global expansion of the Western world: Whether for military or for industrial purposes, the manipulation of the energy obtained from the disintegration of the atom; the massive production of chemical and bacteriological weapons; the imposition of political and economic structures that deprive a majority of the world's population from having access to essential resources for survival; massive production and transportation by land and by sea of toxic, poisonous, flammable or explosive substances; accidents in the work place, etc.

This new outlook will allow us to point out, as a first and necessary step before we can avoid them, three major shortcomings present in the current models of disaster management. Firstly, disasters expose the chronic vulnerability of "normal situations". For the inhabitants of critical areas we are dealing with a "lesser misfortune" amongst several sceneries predisposed to disasters. Secondly, complex threats cannot be tackled by solving the problem "from the top down". Instead, we need a local and detailed knowledge of social situations which are highly variable. And lastly, official interventions geared towards reaching higher levels of security tend to ignore what the population is doing, and thus tear down ancestral strategies and destroy social cohesion; this, in its own, is an added disaster.

In the end, this comprehensive vision -from the surface towards the centre- of *disaster*, *danger* and *threat*, *vulnerability*, *insecure conditions*, *dynamic processes* and the *real causes* will allow us to, once the misleading questions have been disregarded, face the important question: When, where and, above all, *how* do disasters get started? This would mean that we could go from constantly and erroneously asking "what can we do to mitigate disasters?" to focusing all our attention towards discovering "what are we doing right now that ends up triggering those disasters?" This is equivalent, in terms of governance and human development, to the difference between *managing disasters* and *managing risks*, and, ultimately, to the specific policies that refer to a systematic implementation of the *caution principle*.

To summarize: the security, when confronted with the threat caused by violence and famine, represents the basic core of human needs (Marlow) and, therefore, the main objective of a global governance can only consist on guaranteeing access to the whole of the world's population to the minimum necessary food, shelter and personal safety needs.

This would mean facing, regardless of the consequences, the question posed by the World Bank in its World Development Report 2003¹⁵⁴: «How can we provide productive work and a good quality of life to 2.5 or 3 billion people who are currently living on less than 25 euros a day (and to the 3 billion people that will probable be added onto the population of developing countries by the year 2050) in a sustainable environmental and social manner?»

Even before trying to neutralize natural threats, security policies should, maybe, be directed towards promoting "more secure conditions" and, thus, reducing the forced vulnerability suffered by certain populations. Ultimately, the achievement of a sustainable security in a society of risk, i.e., the minimization of human vulnerability in the face of disasters and violence will require social justice (in order to guarantee security for everyone) and technological humility (in order to re-establish a harmonious interconnectivity between humanity and nature).

catástrofes y calamidades públicas. Pero no resulta menos necesario el concurso de las ciencias sociales para una debida comprensión del elemento crucial en todo proceso de desastre: la *vulnerabilidad*, es decir la exposición de las poblaciones a los efectos eventualmente peligrosos de los fenómenos naturales.

Tan sólo, pues, la conjunción sinérgica de las ciencias naturales y las sociales –y no su simple yuxtaposición– podrá deshacer la diferencia artificiosa que hemos establecido entre desastres naturales y los producidos a causa de la acción humana, o bien entre desastres *normales* (brotes de cólera en África o América Latina, o bien los accidentes de automóvil), desastres *extremos* (pandemia de la SIDA) y desastres *permanentes* (la hambruna que sufre, desde tiempo inmemorial, una gran parte de la humanidad; o la provisión de agua potable que está disminuyendo a nivel mundial: una persona de cada cinco ya no tiene acceso al agua potable y casi una de cada tres no dispone de medios de saneamiento adecuados); y, por consiguiente, nos permitirá obtener una visión holística que contemple, además de los riesgos activados por fenómenos naturales, los *riesgos manufacturados* que resultan inherentes a la expansión mundial de la civilización occidental: la manipulación, con finalidades industriales o bien militares, de la energía que se obtiene de la desintegración del átomo; la producción masiva de armas químicas y bacteriológicas; la imposición de estructuras económicas y políticas que impiden, a una gran parte de la población mundial, el acceso a los recursos indispensables para su subsistencia; la producción masiva y el transporte terrestre y marítimo de sustancias tóxicas, venenosas, inflamables o explosivas; la siniestralidad laboral, etcétera.

Con esta nueva mirada podremos advertir, asimismo, como condición previa y necesaria a fin de poderlas eludir, tres dificultades cruciales que se presentan en los modelos vigentes de gestión de desastres. En primer lugar, que los desastres exponen la vulnerabilidad crónica de "situaciones normales". Para los habitantes de áreas críticas se trata del "mal menor" entre diversos escenarios propensos a los desastres: como el no tener donde vivir, como ganarse la vida o simplemente poderse alimentar. Después del desastre no tenemos, por lo tanto, porqué restaurar estructuras de vulnerabilidad que, a su vez, derivarán inevitablemente en nuevos y, quién sabe si mayores, desastres. El segundo es que las amenazas complejas no se pueden atacar mediante la solución del problema "de arriba hacia abajo". En su lugar se necesita un conocimiento local detallado de situaciones sociales altamente variables. Y, finalmente, que las intervenciones oficiales destinadas a alcanzar niveles más elevados de seguridad, normalmente, desprecian lo que hace la población y, de esta forma, desarbolan estrategias ancestrales y deshacen la cohesión social; lo cual supone un desastre añadido.

En última instancia, esta visión comprehensiva –de la superficie hacia el núcleo– del *desastre*, el *peligro* y la *amenaza*, la *vulnerabilidad*, las *condiciones inseguras*, los *procesos dinámicos* y las *causas de fondo* nos permitirá, una vez desbrozado el terreno de las falsas cuestiones, plantear la pregunta adecuada: ¿cuando, dónde y, sobretudo, *como* empiezan los desastres? Lo cual supondría, en realidad, pasar de tenernos que seguir preguntando, fatalmente, ¿qué podemos hacer para mitigar los desastres?, a poder centrar toda la atención en descubrir ¿qué estamos haciendo ahora mismo qué va a terminar provocándolos? Viene a ser la distancia existente, en términos de gobernanza y desarrollo humano, entre la *gestión de desastres* y la *gestión de riesgos* y, en última instancia, de estas políticas específicas respecto a una aplicación sistemática del *principio de precaución*.

En resumen. La seguridad ante la amenaza que suponen la violencia y la inanición constituyen el núcleo básico de las necesidades humanas (Maslow) y, por consiguiente, el objetivo prioritario de una imprescindible gobernanza global no puede ser otro que garantizar a la totalidad de la población el acceso al mínimo necesario de recursos alimentarios, refugio y seguridad personal.

Lo cual requeriría afrontar, hasta sus últimas consecuencias, la cuestión que se planteaba el Banco Mundial en su informe sobre el desarrollo mundial 2003¹⁵⁵: *«Cómo se les puede proporcionar trabajo productivo y buena calidad de vida a 2.500 ó 3.000 millones de personas que actualmente viven con menos de 25 € diarios (y a los 3.000 millones que probablemente se habrán sumado a la población de los países en desarrollo para el año 2050) de una manera ambientalmente y socialmente sostenible?»*.

Las políticas de seguridad quizás se deberían orientar, por consiguiente, incluso antes que a neutralizar las amenazas naturales, a promover "condiciones más seguras" y, por lo tanto, a reducir la vulnerabilidad socialmente *forzada* de determinadas poblaciones. En última instancia, la consecución de una seguridad sostenible en la sociedad del riesgo, es decir la minimización de la vulnerabilidad humana a los desastres y las violencias, requerirá justicia social (a fin garantizar la seguridad de todos) y humildad tecnológica (a fin de restablecer la interconexión armoniosa de la humanidad con la naturaleza).

Security Design Transforms Washington, D.C.

Contributed by the **National Capital Planning Commission**. The Federal Government's Central Planning Agency for America's Capital

El diseño de la seguridad transforma Washington, D.C.

Proporcionado por la **National Capital Planning Commission**. The Federal Government's Central Planning Agency for America's Capital

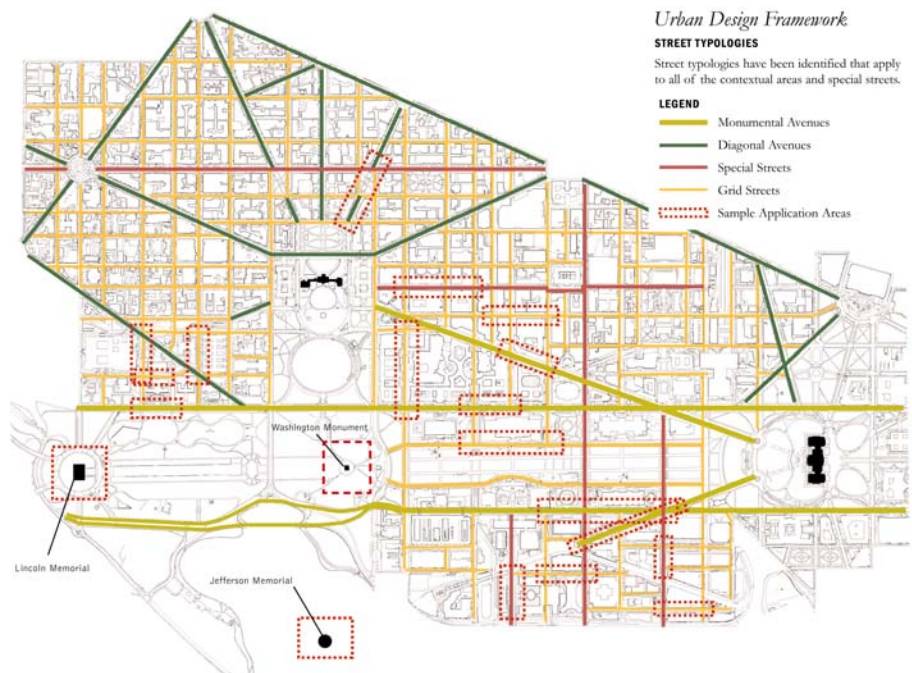
Washington, D.C. ha representado los ideales democráticos de América desde su concepción en 1791. En ese año, Pierre L'Enfant trazó un plan para la capital que conectaba los diferentes elementos del gobierno mediante calles públicas y proporcionaba espacios abiertos grandiosos y accesibles. El plan de L'Enfant y los subsiguientes planes de Washington, D.C. continuaron diseñando la ciudad como la encarnación de los valores americanos.

Como consecuencia inmediata de los ataques terroristas de 2001 en Estados Unidos, la historia de la ciudad de la conectividad y la apertura sufrió corrosiones. Las agencias federales cerraron las calles, los alrededores de los edificios públicos y los espacios abiertos con feas barreras de seguridad, dando a Washington la apariencia de una ciudad fortificada. Aunque los eventos del 11 de septiembre demostraron la necesidad justificable de algunas medidas de seguridad en la capital de la nación, las monstruosidades de la seguridad también demostraron la necesidad de desarrollar una seguridad que respetara el diseño urbano histórico de la ciudad, a la vez que defendiera el derecho público al acceso abierto.

Washington, D.C. has embodied America's democratic ideals since its conception in 1791. In that year, Pierre L'Enfant laid out a plan for the capital city that connected the branches of government along public streets and provided grand and accessible open spaces. L'Enfant's plan and subsequent plans for Washington, D.C. continued to shape the city as an embodiment of American values.

In the immediate aftermath of the 2001 terrorist attacks on the United States, the capital city's history of connectedness and openness quickly eroded. Federal agencies closed off streets and surrounded public buildings and open spaces with unsightly security barriers, giving Washington the appearance of a fortified city. While the events of September 11 demonstrated a justifiable need for some security measures in the nation's capital, the security eyesores also demonstrated the need to develop security that would respect the city's historic urban design as well as uphold the public's right to open access.

Within an urban design framework, The National Capital Urban Design and Security Plan illustrates streetscape design solutions according to the character, conditions, and security requirements that exist along streets and within precincts.



Dentro de un marco de diseño urbano, el *Plan de seguridad y diseño urbano de la capital nacional* (NCUDSP) ilustra las soluciones de diseño de la escena urbana de acuerdo al carácter, las condiciones, y los requerimientos de seguridad existentes a lo largo de las calles y dentro de los distritos.

La Comisión de planeamiento de la capital nacional (NCPC), la agencia de planeamiento central del gobierno federal para la capital de América, respondió rápidamente al incremento del desorden en la seguridad mediante el desarrollo de un plan integral para equilibrar las necesidades de seguridad con un buen diseño urbano. En 2002, la NCPC dio a conocer el Plan de seguridad y diseño urbano de la capital nacional (*The National Capital Urban Design and Security Plan*) (NCUDSP) que comprendía un esfuerzo de colaboración intensiva entre los gobiernos local y federal, los planificadores y diseñadores, las agencias de seguridad, y los grupos comunitarios de negocios, cívicos, etc. El plan propone una variedad de soluciones para proteger contra la amenaza de vehículos cargados de explosivos mediante un perímetro de seguridad integrado sin costuras dentro del ambiente edificado.

El *Plan de seguridad y diseño urbano de la capital nacional* (NCUDSP) sirve de punto de partida para incorporar un perímetro de seguridad construido dentro de una escena urbana atractiva, equilibrando los requerimientos de la seguridad con la necesidad de mantener la apertura y vitalidad de la esfera pública, proporcionando una estrategia coherente para coordinar los múltiples proyectos a lo largo de una misma calle. El plan ofrece soluciones tipo para el tratamiento urbano de los espacios abiertos conocidos, como el National Mall, los monumentos y monumentos conmemorativos, la Avenida de Pennsylvania frente a la Casa Blanca, y las aceras y patios de edificios de varios distritos federales prominentes de la ciudad.

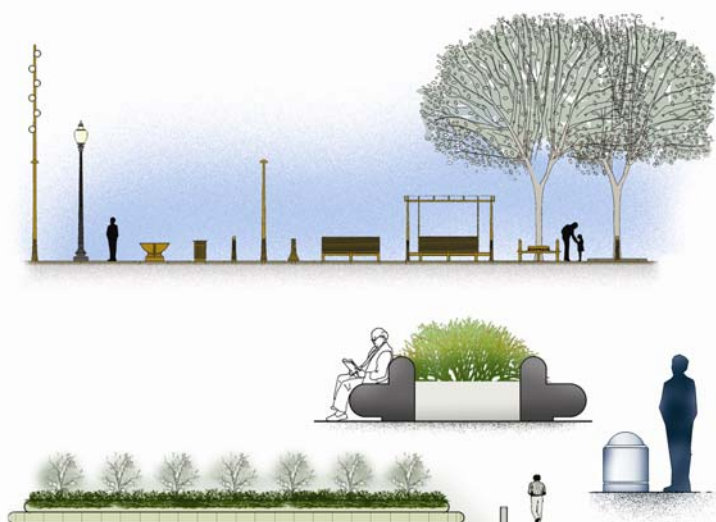
En la selección de los esquemas de diseño, la NCPC consideró el contexto del área concreta y el deseo de crear escenas urbanas que proporcionararan la seguridad necesaria sin impedir las actividades de la vida de la calle ni el movimiento normal del tráfico. La composición y disposición de los elementos de seguridad debería responder de las condiciones circundantes y el ritmo y repetición debería reflejar el carácter del diseño urbano del área y los requerimientos de seguridad. Aunque las valoraciones de riesgo de la agencia pueden diferir, el Plan propone soluciones de seguridad para aplicar a distritos y manzanas —no a edificios individuales. El resultado es el de escenas urbanas seguras mucho menos incómodas y mucho más hospitalarias y atractivas que aquellas actualmente sembradas de componentes ad-hoc.

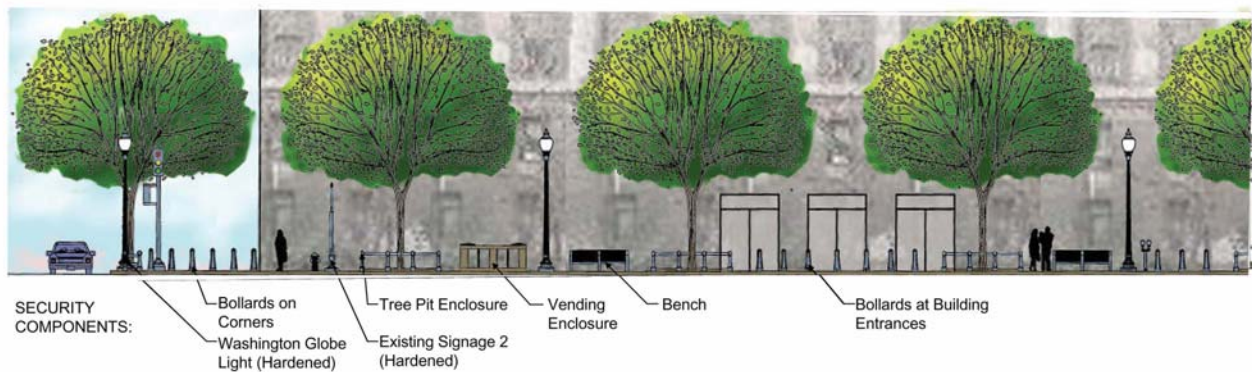
The National Capital Planning Commission (NCPC), the federal government's central planning agency for America's capital, quickly responded to the growth of security clutter by developing a comprehensive plan to balance security needs with good urban design. In 2002, NCPC released *The National Capital Urban Design and Security Plan* (NCUDSP) following an intensive collaborative effort among federal and local governments, the planning and design community, security agencies, and civic, business, and community groups. The plan proposes a variety of solutions to protect against the threat of bomb-laden vehicles by seamlessly integrating perimeter security into the built environment.

The National Capital Urban Design and Security Plan serves as a starting point for incorporating building perimeter security into an attractive streetscape; balancing security requirements with the need to maintain openness and vitality in the public realm; and producing a coherent strategy to coordinate multiple projects along a street. The plan offers sample solutions for the city's treasured open space known as the National Mall, national monuments and memorials, Pennsylvania Avenue in front of the White House, and the public sidewalks and building yards of several of the city's prominent federal precincts.

In selecting design schemes, NCPC considered the context of the particular area and the desire to create streetscapes that provide necessary security without impeding street life activities and the normal movement of traffic. The composition and arrangement of security elements should respond to the surrounding conditions and the rhythm and repetition should reflect the area's urban design character and security requirements. While agency risk assessments may differ, the Plan proposes security solutions that apply to precincts and blocks—not just individual buildings. The result is secured streetscapes that are far less intrusive and far more hospitable and attractive than those currently strewn with ad-hoc components.

The plan proposes an array of security elements to help seamlessly integrate perimeter security into a beautifully designed streetscape. / El plan propone una colección de elementos de seguridad que ayudan a integrar sin costuras el perímetro de seguridad dentro de un paisaje urbano bellamente diseñado.





Narrow streets and sidewalks can be secured by integrating bollards with hardened features that would normally be present, including lampposts, benches, and bicycle racks. / Las calles estrechas y las aceras pueden asegurarse mediante la integración de bolardos templados que estarían normalmente presentes, incluyendo farolas, bancos y perchas para bicicletas

La cara cambiante de Washington, D.C.

Previamente a la adopción por parte de NCPC del Plan de seguridad y diseño urbano de la capital nacional, las agencias federales llevaron a cabo un acercamiento descoordinado y gradual para instalar perímetros de seguridad. En la actualidad trabajan con el personal de la NCPC y se adhieren cuidadosamente a las directrices recogidas en el revolucionario plan de NCPC. Hasta ahora, el Plan de seguridad y diseño urbano de la capital nacional se ha utilizado para dirigir más de 60 proyectos de seguridad, incluyendo algunos que representan las calles y espacios públicos simbólicamente más importantes de la nación

Uno de los proyectos más prominentes realizados como resultado del plan es el rediseño de la Avenida de Pennsylvania, enfrente de la Casa Blanca. Esta famosa Avenida es uno de los lugares mejor conocidos de la nación, con generosos espacios públicos, edificios y ambientes históricos, puntos de vista y perspectivas significativos, y la capacidad de asociación con gentes y eventos históricos. La localización de la Casa Blanca sobre una vía pública y abierta favorece una conexión simbólica entre el presidente y sus ciudadanos —una conexión que fue cortada en 1995 cuando la voladura de un edificio federal en la ciudad de Oklahoma desembocó en la clausura de la avenida al tráfico de vehículos. Aunque la Comisión de planeamiento de la capital nacional estaba de acuerdo en que la clausura de la avenida estaba justificada para el previsible futuro, se instó a reemplazar las feas e improvisadas barreras de seguridad por una plaza cuidadosamente diseñada ofreciendo soluciones de seguridad que pudieran crear un espacio público seguro, digno y acogedor.

El esquema de diseño para este tramo histórico de la avenida incluye más de 85 nuevos olmos americanos; farolas dobles, diseñadas en un estilo específicamente realizado para Washington en 1923; pavimento de granito; bolardos acanalados especialmente diseñados así como bolardos retráctiles y móviles; y nuevos puestos de guardia que complementan la arquitectura clásica de la zona. El proyecto, cuya finalización está programada para enero de 2005, es reversible y permitirá por lo tanto que la avenida sea reabierta si la seguridad ambiental lo permite y cuando ésta lo permita.

The Changing Face of Washington, D.C.

Prior to NCPC adopting *The National Capital Urban Design and Security Plan*, federal agencies took an uncoordinated and incremental approach to installing perimeter security. Now they are working with NCPC staff and closely adhering to the guidelines put forth in NCPC's groundbreaking plan. So far, the NCUDSP has been used to guide more than 60 security projects, including some that represent the nation's most symbolically important streets and civic spaces.

One of the most prominent projects undertaken as a result of the plan is the redesign of Pennsylvania Avenue in the front of the White House. This famous avenue is one of the best known places in the nation with generous public spaces, historic buildings and landscapes, significant views and vistas, and associations to historical events and people. Locating the White House on an open, public street fostered a symbolic connection between the President and his citizens—a connection that was severed in 1995 when the bombing of a federal building in Oklahoma City resulted in the avenue's closure to vehicular traffic. While the National Capital Planning Commission agreed that the avenue's closure was justifiable for the foreseeable future, it called for replacing the ugly, makeshift security barriers with a thoughtfully designed plaza featuring security solutions that would create a welcoming, dignified, and secure public space.

The design scheme for this historic stretch of the avenue includes more than 85 new American elm trees; twin-headed street lights, designed in a style specifically crafted for Washington in 1923; granite paving; specially designed fluted bollards as well as retractable and removable bollards; and new guard booths that complement the area's classical architecture. The project, which is scheduled for completion in January 2005, is reversible and will therefore allow for the avenue to be reopened if and when the security environment permits.



The redesign of Pennsylvania Avenue in front of the White House, which includes a simple palette of security components and a new planting schema, will create a safe and dignified space that befits America's main street. / El rediseño de la Avenida de Pennsylvania, frente a la Casa Blanca, que incluye una sencilla paleta de componentes de seguridad y un nuevo esquema de plantaciones, creará un espacio seguro y digno acorde con la principal calle de América.



Otro proyecto que ha suscitado un interés público significativo es la propuesta de seguridad para el monumento de Washington. La estructura de granito y mármol, erigida en memoria del primer presidente de los Estados Unidos, es una de las estructuras icónicas más entrañables de América y una de las estructuras de albañilería más altas del mundo. En 2003, la NCPC aprobó una solución paisajística de seguridad para el monumento que presenta una serie de recorridos ovales que incorporan muretes para asiento hundidos, aproximadamente 800 árboles de flor y sombra; y un nuevo esquema de iluminación. El diseño trabaja con el paisaje ondulado de los jardines del monumento y mejorará la experiencia del visitante mediante la sustitución del feo anillo de barreras que habían circundado el monumento. Este proyecto, ahora en construcción, tiene prevista su conclusión en 2005.

Another project that has garnered significant public interest is the security proposal for the Washington Monument. The granite and marble structure, erected in the memory of the first president of the United States, is one of America's most treasured iconic structures and one of the tallest masonry structures in the world. In 2003, NCPC approved a landscape security solution for the monument featuring a series of oval walkways that incorporate curved and sunken seating walls; approximately 800 shade and flowering trees; and a new lighting scheme. The design works with the undulating landscape of the monument grounds and will improve the visitor experience by replacing the unsightly ring of jersey barriers that had encircled the monument. Now under construction, this project is scheduled to be completed in 2005.



The security solution now being constructed at the Washington Monument replaces jersey barriers with trees, new pathways, retaining walls that serve as vehicle barriers, white granite benches, and a new lighting system. / La solución para la seguridad del Monumento a Washigton, ahora en construcción, reemplaza las barreras existentes por árboles, nuevos senderos, muros de contención que sirven como barreras para los coches, bancos de granito blanco y un nuevo sistema de iluminación.



Aunque el Plan se centraba sobre las dotaciones federales en Washington, D.C., sus principios y conceptos se están aplicando en ciudades de todo el país y de todo el mundo. La Comisión de planeamiento para la capital nacional ha sido invitada a realizar casi 50 presentaciones en ciudades a lo ancho del país y también ha presentado el plan a funcionarios de Australia, Brasil, Canadá, China, Alemania, Japón, Corea, y Rusia. Los urbanistas de ciudades capitales en Ottawa, Canadá y Camberra, Australia han consultado con NCPC durante la preparación de sus propias políticas y directrices de seguridad.

While the Plan primarily focuses on federal facilities in Washington, D.C., its principles and concepts are being applied in cities across the country and around the world. The National Capital Planning Commission has been invited to make nearly 50 presentations in cities across the country and has also presented the plan to officials from Australia, Brazil, Canada, China, Germany, Japan, Korea, and Russia. Capital city planners in Ottawa, Canada and Canberra, Australia have consulted with NCPC during the preparation of their own security policies and guidelines.

Mirando hacia delante

El impacto del Plan de seguridad y diseño urbano de la capital nacional se hará patente, en tanto que los espacios públicos están despejados de barreras temporales y equipados con soluciones que complementan la escena urbana y el paisaje. Mientras se lleva a cabo su ejecución, la NCPC continúa manteniendo el plan actual que responde a las necesidades de seguridad del momento. En los recientes años pasados las solicitudes para proyectos de seguridad se han disparado, justificando en la actualidad aproximadamente el 30 por ciento de los proyectos federales que la NCPC revisa. Además del incremento en el número de proyectos, NCPC ha consignado una subida del nivel de amenaza supuesto. Preocupada por este desarrollo y su potencial para socavar la vitalidad de la ciudad capital y de aplastar los presupuestos federales, NCPC reunió un equipo de trabajo inter-agencias para examinar conjuntamente las tendencias en curso.

Una vez el equipo de trabajo adquiera un mejor entendimiento del entorno cambiante de la amenaza, encuentre un modo de manejar los procesos de valoración del riesgo, y desarrolle respuestas de seguridad razonables y de costes efectivos, se actualizará el Plan de seguridad y diseño urbano de la capital nacional. En última instancia, la NCPC prevé una capital nacional que proteja a sus ciudadanos y sus tesoros nacionales y que a la vez sea reflejo de los mejores ejemplos nacionales de diseño urbano y de comunicación de los principios de una sociedad democrática.

Looking Ahead

As public spaces are cleared of temporary barriers and equipped with solutions that complement the streetscape and landscape, the impact of *The National Capital Urban Design and Security Plan* will become apparent. While pursuing implementation, NCPC continues to keep the plan current by responding to ever-changing security needs. Within the past few years, applications for security projects have skyrocketed and now account for approximately 30 percent of the federal projects that NCPC reviews. In addition to an increase in the number of projects, NCPC has noticed a rise in the professed threat level. Concerned by this development and its potential to undermine the vibrancy of the capital city and overwhelm federal budgets, NCPC reconvened an interagency task force to closely examine these evolving trends.

Once the task force gains a better understanding of the changing threat environment, devises a way to manage the risk assessment process, and develops reasonable and cost-effective security responses, it will update *The National Capital Urban Design and Security Plan*. Ultimately, NCPC envisions a national capital that protects its citizens and national treasures while reflecting the nation's best examples of urban design and communicating the principles of a democratic society.

Pennsylvania Avenue—White House to the Capitol. An excerpt from the National Capital Urban Design and Security Plan

Prepared by the **National Capital Planning Commission**. The Federal Government's Central Planning Agency for America's Capital

La Avenida de Pennsylvania. De la Casa Blanca al Capitolio. Un extracto del Plan de Seguridad y Diseño Urbano de la Capital Nacional

Preparado por la **Comisión Nacional de Planeamiento de la Capital**. Agencia Central de Planeamiento del Gobierno Federal para la capital de América

Carácter histórico

La Avenida de Pennsylvania, en la actualidad la vía de mayor simbolismo de la ciudad, era también la más significativa en el plan de L'Enfant para Washington. Esta calle recta es un elemento prioritario en el citado plan histórico de L'Enfant, y los edificios situados a lo largo de ella forman parte del Sitio Histórico Nacional. El Congreso estadounidense y el edificio del Tesoro, próximos a los terrenos de la Casa Blanca, situados entre las calles 3ª a 15ª, al NW, constituyen algunas de las imágenes más conocidas y valoradas en la capital nacional y en el mundo. Los parques, juegos de agua, estatuas y monumentos realzan la avenida. El Memorial Naval de U.S. y los Archivos Nacionales se sitúan en el cruce con la calle 8ª. Sus intersecciones no ortogonales con las avenidas de Indiana y de la Constitución han condicionado e inspirado el trazado de edificios característicos y espacios abiertos.

Concebido por la Corporación para el Desarrollo de la Avenida de Pennsylvania (PADC), el Plan de Desarrollo de 1974 guió el diseño y la gestión del actual tratamiento del paisaje urbano de esa vía. Entre sus rasgos típicos deben considerarse la pavimentación mediante piezas oscuras cuadradas, las alineaciones de robles y sauces, y un tipo específico de mobiliario urbano, todo ello reflejo de la época en que fueron diseñados.

La arquitectura del lado sur de la avenida es de carácter más uniforme y monumental que la del resto, y refleja la forma de planeamiento del gobierno federal y el diseño arquitectónico propio de todo el siglo XX. Tanto el norte como el lado comercial de la avenida se relacionan con el borde inferior del centro comercial de la ciudad. La embajada canadiense y la Plaza del Mercado son adiciones recientes notables, y el Hotel Willard, el edificio del periódico Evening Star y el edificio Apex son rehabilitaciones de referencia.

Contexto actual

El actual diseño del espacio urbano incorpora un paseo peatonal de aproximadamente 12 a 15 pies de anchura, con una fila de grandes árboles a ambos lados. Este paseo está separado unos 8 ó 10 pies del bordillo y unos 40 a 45 pies de media de las fachadas de los edificios. Una línea de elementos de la escena urbana se sitúa dentro de cada fila de árboles, sobre todo en la banda más próxima a la calle. Los elementos de la escena urbana son diseñados para su asentamiento sobre el suelo, como diferentes piezas aisladas que animan este ambiente espacial.

Historic Character

Pennsylvania Avenue, today the most symbolic thoroughfare in the city, was also the most significant in L'Enfant's plan for Washington. The Pennsylvania Avenue right-of-way is a contributing element of the historic L'Enfant Plan designation, and the buildings along this right-of-way comprise part of the Pennsylvania Avenue National Historic Site. The U.S. Capitol and the Treasury Building near the White House grounds flank the segment from 3rd to 15th Streets, NW, creating some of the most recognized vistas in the nation's capital and the world. Parks, water features, statues, and memorials further enhance the avenue. The U.S. Navy Memorial and the National Archives mark the 8th Street cross-axis. The non-orthogonal intersections with Indiana and Constitution Avenues have inspired distinctive building footprints and open spaces.

Conceived by the Pennsylvania Avenue Development Corporation (PADC), the 1974 Pennsylvania Avenue Development Plan guided the design and implementation of the current streetscape design. The features include uniform brown square pavers, rows of willow oaks, and a family of street furniture, all reflecting the era in which they were designed.

The architecture on the south side of the avenue is more uniform and monumental in character, reflecting the federal government's planning and architectural design throughout the 20th century.

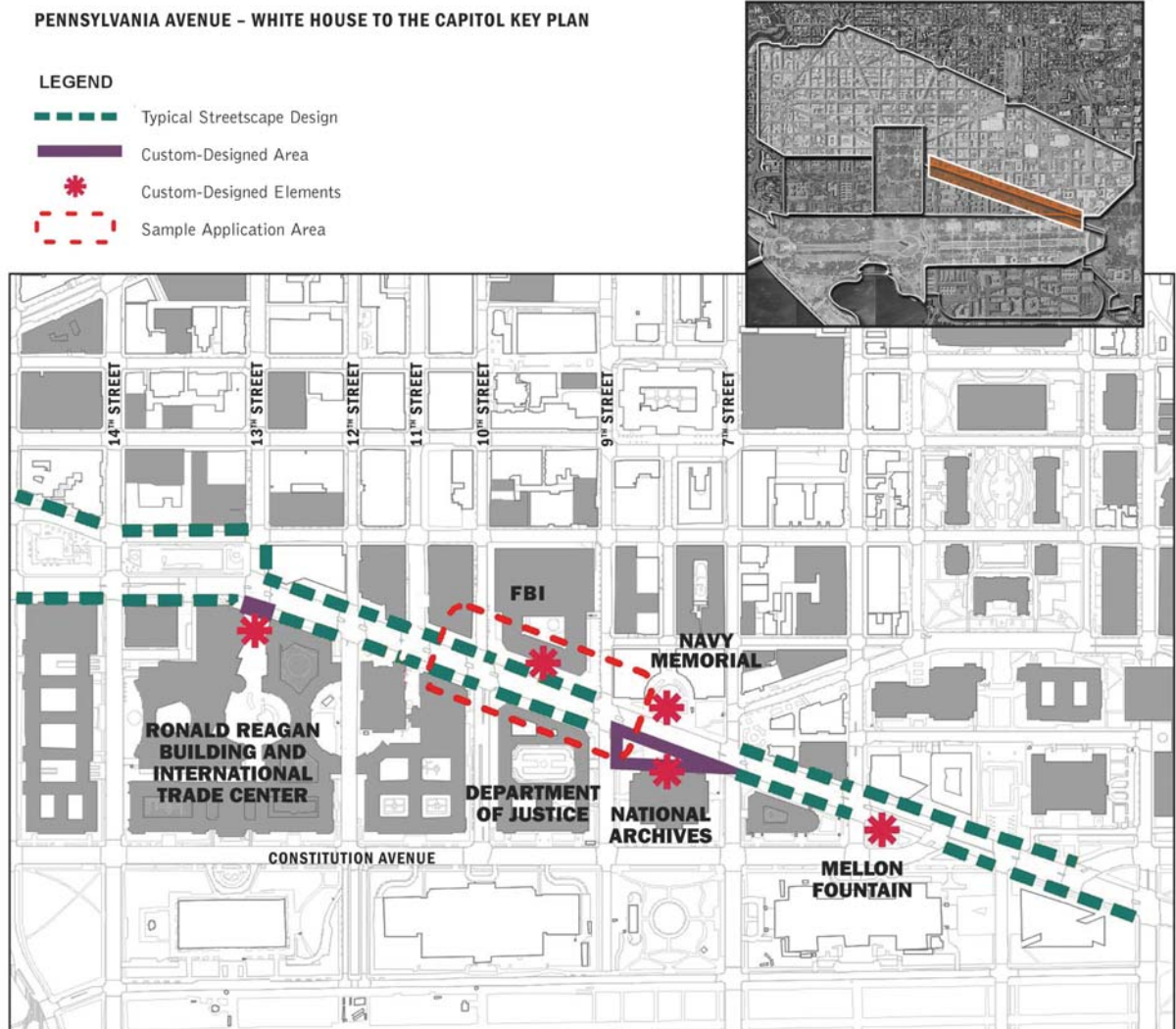
The north or commercial side of the avenue denotes the southern edge of the city's commercial Downtown. The Canadian embassy and the Market Square buildings are notable recent additions, and the Willard Hotel, the Evening Star Building, and the Apex Building are rehabilitations of significant landmarks.

These objects are arranged in a repetitive pattern establishing a rhythm that respects block-to-block relationships and idiosyncrasies.

Security needs and pedestrian conditions vary greatly along the length of Pennsylvania Avenue from the Capitol to the White House. Some buildings are set far back from the street on wide sidewalks, while others are not; some buildings require maximum security, while others do not.

Existing Context

The existing streetscape design incorporates a pedestrian walkway approximately 12 to 15 feet wide with a row of street trees on either side. This walkway is set back 8 to 10 feet from the curb and is typically 40 to 45 feet from the face of the buildings. A line of streetscape elements is located within each row of trees, mostly in the line closest to the street. The streetscape elements are designed to sit above the ground, as separate distinct objects animating this spatial environment.



Estos objetos se fijan mediante un patrón repetitivo que establece un ritmo con las relaciones geométricas y la idiosincrasia de cada manzana.

Las necesidades de seguridad y las condiciones peatonales varían enormemente a lo largo de Avenida de Pennsylvania, desde el Congreso a la Casa Blanca. Algunos edificios quedan lejos, separados de la calle con amplias aceras, mientras que otros no lo están. Ciertos edificios requieren la máxima seguridad, en tanto que otros no la precisan.

These objects are arranged in a repetitive pattern establishing a rhythm that respects block-to-block relationships and idiosyncrasies.

Security needs and pedestrian conditions vary greatly along the length of Pennsylvania Avenue from the Capitol to the White House. Some buildings are set far back from the street on wide sidewalks, while others are not; some buildings require maximum security, while others do not.

Marco de diseño

El diseño propuesto para la Avenida de Pennsylvania refuerza el escenario urbano existente con la incorporación de nuevo mobiliario urbano, hecho de encargo, más resistente.

El perímetro de seguridad propuesto refuerza la línea existente de elementos de la escena urbana, que son situados en la fila de árboles más próximos a la calle (de 8 a 10 pies del bordillo). Con lo cual la mayor parte de los edificios situados a lo largo de la avenida forman callejones sin salida de unos 40 pies de profundidad. La barrera de seguridad propuesta se basa en muebles de encargo, muy resistentes. El diseño conjunto se completa con otros componentes adicionales como bolardos, maceteros y refugios para el autobús, también específicos.

En última instancia, la dirección final de diseño para la avenida entre las calles 3ª y 15ª se basará en el diseño de nuevo mobiliario urbano, también de alta resistencia, y la catalogación y actualización del registro histórico nacional, actualmente dirigido por el Servicio de Parques Nacionales.

Design Framework

The proposed streetscape design for Pennsylvania Avenue reinforces the existing streetscape of the avenue by the incorporation of new, custom-designed, hardened street furniture.

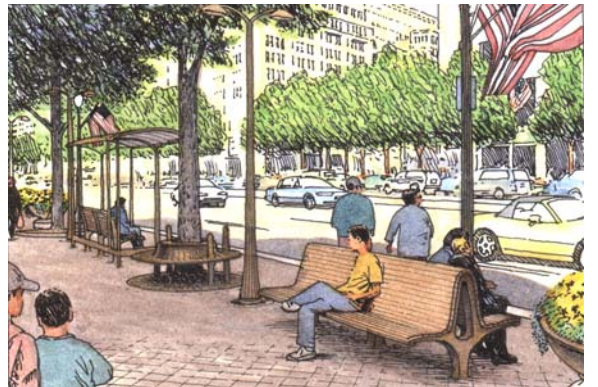
The proposed security perimeter reinforces the existing line of streetscape elements that are located at the row of trees closest to the street (8 to 10 feet from the curb). This results in most of the buildings along the avenue having a standoff distance of approximately 40 feet. The proposed security barrier consists of custom-designed, hardened street furniture. The palette is expanded to include the additional components of bollards, planters, and custom-designed bus shelters.

Ultimately, final design direction for the avenue between 3rd and 15th Streets will be determined based on the design of new, hardened street furniture and the updated national historic register nomination currently being conducted by the National Park Service.



Hardened furniture, such as benches and bus shelters, can fulfill their practical functions and contribute to securing a streetscape. / El mobiliario templado, como bancos y paradas de autobús, puede desempeñar sus funciones prácticas y contribuir a hacer más segura la escena urbana.

The *National Capital Urban Design and Security Plan* seeks to preserve the dignity and ceremonial aspects of Pennsylvania Avenue by reinforcing the existing streetscape. / El *National Capital Urban Design and Security Plan* busca preservar la dignidad y los aspectos ceremoniales de la Avenida de Pennsylvania reforzando la escena urbana existente.



Aplicaciones de la muestra

La manzana entre las calles 9ª y 10ª, al NW, nos sirve para ilustrar la solución de diseño de la escena urbana propuesta como prototipo para la Avenida de Pennsylvania. En esta manzana se encuentra la oficina central del Ministerio de Justicia (DOJ), al sur, y el edificio J. Edgar Hoover del FBI, al norte. La configuración del espacio existente delante del DOJ es la típica de la mayor parte de la avenida, mientras las del espacio delantero del edificio del FBI, con 30 pies adicionales de anchura de la acera y una fila adicional de árboles, son atípicas.

El diseño de la escena urbana y la barrera de seguridad propuesta (donde se requiera), deberían ser

Sample Applications

The block between 9th and 10th Streets, NW is used to illustrate the proposed typical streetscape design solution for Pennsylvania Avenue. This block of the avenue contains the headquarters of the Department of Justice (DOJ) on the south and the J. Edgar Hoover Building of the Federal Bureau of Investigation (FBI) on the north. The existing condition in front of the DOJ is typical of most of the avenue while conditions in front of the FBI Building, with an additional 30 feet of sidewalk width and an additional row of street trees, are atypical.

The proposed streetscape design and security barrier,

idénticos en los dos lados de la avenida. Para los edificios que deben ser protegidos, será necesario un mobiliario urbano resistente; mientras que para los edificios que no requieran esa protección, se instalarán versiones semejantes, pero menos fuertes, menos blindadas, de los mismos muebles, que se dispondrán también más espaciados.

Los elementos de seguridad planteados consisten en los diseños "endurecidos" (antivandálicos) de nuevos muebles de la calle, incluyendo: bancos, fuentes de agua potable, contenedores de basura y farolas peatonales de adorno. Otros elementos incluyen bolardos, maceteros y un nuevo diseño para el mobiliario de las paradas de autobús. Todos estos nuevos componentes se hacen de encargo, tanto para conseguir el endurecimiento requerido como para respetar el diseño de los muebles existentes. La solución ilustrada dispone estos componentes para crear un ritmo y, en las entradas principales de los edificios, reflejar la importancia de su espacio de acceso y su arquitectura.

El alejamiento adicional del edificio del FBI, que exige un diseño a medida de esta sección de la avenida, da una oportunidad para añadir algún rasgo singular o proporcionar simplemente un espacio verde adicional. Aunque se muestra como una plantación paisajista elevada que ofrece una remota protección al actuar como barrera secundaria frente a los vehículos, el diseño apropiado de esta área no se ha decidido aún.

Proyectos especiales

A lo largo de cualquier calle, la necesidad de cierta variedad es evidente. Sobre la Avenida de Pennsylvania, esta necesidad de variedad plantea algunos desafíos de diseño por los que las soluciones habituales habrán de adaptarse, y donde lo apropiado es el diseño más específico del lugar. Los lugares donde habrá que ir a ese diseño específico del sitio son:

- La fuente situada en el extremo oriental del Triángulo Federal de la calle 4ª.
- El Memorial Naval y los Archivos, situados entre las calles 7ª y 9ª, a ambos lados de la Avenida de Pennsylvania.
- El espacio situado delante del edificio del FBI Edgar Hoover.
- El espacio de término de la 13ª calle, en el edificio Ronald Reagan y el Centro Internacional de Comercio.

Consideraciones adicionales de diseño

- El diseño de los componentes del mobiliario urbano de seguridad debe ser acorde con los criterios de diseño del PADC de 1974 para la avenida.
- El mobiliario urbano de seguridad debe ser probado para asegurar que satisface las exigencias de seguridad establecidas.
- El emplazamiento de los elementos visibles de los servicios subterráneos (tapas, registros, etc.) aún debe ser determinado.

where required, should be identical on both sides of the avenue. For buildings that must be secured, hardened street furniture will be necessary; for buildings that do not require security, similar but unhardened versions of the same furniture will be installed at greater spaced intervals.

The proposed security elements consist of hardened designs of new street furniture, including: benches, drinking fountains, trash containers, and pedestrian light fixtures. Other elements include bollards, planters, and a new design for the bus shelters. All of these new components are custom-designed both to accommodate the required hardening and to respect the design of the existing furniture. The illustrated solution applies these components to create a rhythm and, at major building entrances, to reflect the significance of the space and the architecture of the building.

The additional setback of the FBI Building offers the opportunity to custom design this section of the avenue to add either a unique feature or simply provide additional green space. Although shown as a raised landscaped planting bed that offers further protection as a secondary vehicle barrier, the appropriate design of this area is yet to be determined.

Special Projects

Over the length of any street, some variety is apparent. On Pennsylvania Avenue, this variety includes design challenges to which the typical design concept will need to adapt and where more site-specific design is appropriate. Locations that call for site-specific design include:

- Fountain at the eastern end of the Federal Triangle on 4th Street.
- Navy Memorial and Archives, between 7th and 9th Streets, both sides of Pennsylvania Avenue.
- In front of the J. Edgar Hoover FBI Building.
- Terminus of 13th Street at the Ronald Reagan Building and International Trade Center.

Additional Design Considerations

- The design of hardened street furniture components must be appropriate to the 1974 PADC design concepts for the avenue.
- Hardened street furniture must be tested to ensure that it satisfies security requirements.
- Underground utility locations are yet to be determined.

Estrategia de seguridad en Canada (*)

Al comenzar la década del 90, el gobierno de Canadá comprobó, a través de encuestas, que las principales preocupaciones de la gente estaban centradas en temas delictivos. Los estudios revelaban que la ciudadanía consideraba que las soluciones a ese problema debían darse mediante un accionar conjunto entre el gobierno y la comunidad, dado que la respuesta tradicional basada en el sistema de "policía, justicia y cárcel", resultaba insuficiente para la contención del delito.

A partir de entonces, el gobierno canadiense se impuso la tarea de articular un sistema adecuado de prevención y control del delito, el cual fue surgiendo como producto de un minucioso y amplio estudio de la situación en sus diferentes ámbitos, hasta llegar a anunciar en 1994 la implementación de la "Estrategia Nacional sobre Prevención Delictiva y Seguridad Comunitaria" y la creación del Consejo Nacional de Prevención de la Delincuencia, encargado de la aplicación de las diferentes etapas de dicha estrategia.

Este Consejo se constituyó como organismo independiente de asesoramiento al ministerio federal encargado de la justicia, sanciones y orden público, de manera que permitió mantener informado al gobierno sobre los avances en la puesta en práctica de la estrategia y proponer direcciones y prioridades.

El estudio y evaluación de los factores desencadenantes de la delincuencia, permitió establecer las siguientes causales:

- Falta de acceso igualitario a la educación y al mercado laboral.
- Condiciones de vida inadecuadas.
- Presencia de altos índices de violencia, discriminaciones, intolerancia y desesperanza. Los conflictos existentes en la familia, en los colegios y el maltrato a menores cobran singular importancia.
 - Zonas de extrema pobreza en la periferia de las grandes ciudades.
 - Consumo abusivo de drogas y alcohol.
 - Carencias en los primeros años de vida (falta de supervisión, ruptura familiar, abusos, traumas).
 - Dificultades en la educación (conductas problemáticas, ausentismo escolar y deserción, etc.)
 - Problemas en el funcionamiento de organismos policiales y cortes de justicia.
 - Descoordinación en la comunidad en la manera de cómo abordar el problema delictivo.

El diagnóstico orientó la implementación de la estrategia, estructurada en base a políticas diferentes para cada necesidad, que a su vez contenían diversos programas. Las mismas fueron aplicadas en todo el territorio nacional por medio de distintos organismos nacionales, provinciales y municipales y de manera conjunta entre los sectores oficial, comunitario y privado, desarrollando variados programas de aplicación.

Las políticas se dividieron en:

1. Políticas Orientadas a la Prevención de la Delincuencia: Contienen programas que atacan de manera directa todas las áreas posibles de gestación del delito. Así, se implementaron múltiples y completos programas destinados a la juventud, la familia, la comunidad, la drogadicción.

Los programas juveniles se desarrollan sobre niños de nivel preescolar en adelante y además de involucrar a autoridades escolares, a profesionales sociales y a la policía, cuentan con una significativa participación de jóvenes voluntarios capacitados para riesgo o que hayan delinquido.

Los planes dirigidos a la familia están destinados a brindar herramientas para el adecuado manejo de situaciones conflictivas y/o violentas en los hogares, a partir del

concepto de que el entorno familiar conflictivo y agresivo hace que los jóvenes busquen espacios fuera del seno de la familia vinculándose, eventualmente, con el mundo del delito. El trabajo sobre la comunidad se centra en la creación de espacios informativos y educativos respecto a la magnitud del problema delincriminal y sus consecuencias negativas para el país, así como a la toma de conciencia de las condiciones que fomentan el accionar delictivo y los mecanismos creados para combatirlo. En torno a ello, se creó el Centro de Estadísticas Judiciales Nacionales, con el objeto de que la ciudadanía en pleno tuviese fácil acceso a la información relativa al sistema de administración de justicia y a los datos de la realidad delictiva.

En cuando a la drogadicción, Canadá contaba desde 1987 con la "Estrategia Canadiense Antidrogas", en base a cuya experiencia se creó, en 1998, el Centro Canadiense de Abuso de Sustancias, desplegando una amplia política de difusión de información, educación, estudios y asistencia a centros de tratamiento de la drogadicción.

2. Políticas de Planificación y Diseño de Espacios Públicos para hacer Ciudades Seguras: A partir del diseño y planificación en cuanto a iluminación, señalización, ubicación de zonas residenciales y comerciales, existencia de edificios abandonados, etc., se buscó reducir los índices de temor y de ocurrencia de la delincuencia. Se reglamentaron normas de construcciones seguras en todos los ámbitos, ya fueran barrios, instituciones, áreas comerciales, sitios industriales, zonas recreativas, parques, plazas, espacios abiertos, etc.

En la ciudad de Toronto el Consejo de la Ciudad creó en 1988 el Comité de Seguridad de la Ciudad de Toronto, que bajo el lema "Ciudades Seguras", se abocó al mejoramiento del diseño de espacios públicos y privados, aumentando las dificultades y riesgos para el accionar de los delincuentes. Luego de cuatro años de estudios y experiencias, se publicó la "Guía de Trabajo para Planificar y Diseñar Espacios Urbanos Seguros".

3. Políticas Orientadas al Control del Delito: La nueva realidad delictiva exigió modificaciones legales, policiales y en el sistema penal.

Modificaciones Legales:

Se reformó la Ley de Infractores Juveniles elevando las penas en los casos de homicidio en primer o segundo grado; transfiriendo los casos graves y violentos de adolescentes entre 16 y 17 años a las cortes de adultos; extendiendo los períodos de encarcelamiento previo para acceder al sistema de libertad condicional, y mejorando los sistemas de intercambio y acceso a información para profesionales de la justicia juvenil. También se modificó la política de armas tendiendo a restringir la posesión y utilización de armas de fuego; se incorporó un código de principios para jueces respecto a sentencias, penalidad para el caso de quebrantamiento de libertad condicional, procesos relativos a drogas, medidas alternativas para adultos, etc., y se estudiaron mecanismos de mejoramiento en el trato de infractores de alto riesgo.

Política Policial:

Se capacitó al personal policial para actuar conjuntamente con las comunidades en la aplicación de los programas de prevención de la delincuencia. Se asignaron policías de a pie en los barrios al considerarse que adquiere capacitación para conocer e identificar los problemas locales que les conciernen.

En 1990 se sustituyó el patrullaje tradicional por uno asignado por zonas e integrado a la comunidad, mediante el cual es considerada la opinión y deseos de la ciudadanía para determinar estrategias. Se implementó un sistema para catalogar a los "delincuentes duros", a quienes se les impusieron penas que dificultaran su devolución a las calles o accedieran a la libertad a través de fianzas o libertad condicional.

Se crearon instituciones y "minicomisaría" facilitando la iteración de la policía con la comunidad y se estableció el compromiso por parte de la policía de rendir cuentas a la ciudadanía.

Sistema de Justicia Delictiva:

Se estableció la "suspensión condicional", por la que delincuentes sentenciados a prisión, pueden cumplir su pena en otros términos, en un sistema de control que asegura una estricta vigilancia.

Se crearon mecanismos tendientes a que los delincuentes primerizos o de delitos menores cumplieran con penalidades alternativas a las cárceles, a fin de que tuvieran mejor oportunidad de rehabilitación.

Se crearon los Comités de Justicia Juvenil conformados por voluntarios que trabajan gratuitamente (padres, jóvenes, policías, profesionales, ciudadanos), como extensión del sistema de justicia penal y pudiendo aplicar medidas alternativas al sistema tradicional.

Se estableció un sistema de "adopción" por oficiales de policía hacia jóvenes primerizos con un fin tutor.

Se implementaron actividades técnicas y formadoras para jóvenes reclusos con el objeto de capacitarlos para adoptar actividades lícitas en el momento de recuperar su libertad.

Los esfuerzos del gobierno de Canadá para el logro de la prevención y control del delito determinaron que habiendo alcanzado una tasa de 10.342 delitos por cada 100.000 habitantes en 1991, se redujera en un 27 % en 1999.

(*) Compendio del documento "Se puede" de la Fundación Paz Ciudadana.

<http://www.ciudadesmasseguras.com.ar/>

Policía y seguridad en Japón: La eficacia del "policía de a pie" *

Oswaldo Agustín Marcón. Trabajador Social y Presidente del Colegio Profesional de Trabajadores sociales de la Provincia de Santa Fe (1ª Circ.), Argentina.

Japón es admirado por los niveles de seguridad que ha logrado. Según las últimas estadísticas se registran aproximadamente 1,8 millones de delitos al año de los cuales sólo 7.000 son considerados violentos (homicidios, robos a mano armada). Su policía cuenta con 221.000 agentes (uno por cada 560 ciudadanos). En la base de su estructura organizativa se destacan las prefecturas, en contacto directo con la ciudadanía. En la cúspide se encuentran la Comisión de Seguridad Pública y la Agencia de la Policía Nacional.

Las prefecturas toman forma de pequeños destacamentos ubicadas en puntos clave de pueblos y ciudades. Allí cumple funciones un policía "de a pie" al que se conoce como, traducción mediante, "hombre de rondas", "el señor que da vueltas", el "policía de a pie", el "policía del barrio" o "kovani". Se trata de servidores muy respetados y eficaces, impronta que surge en gran medida de su notable grado de inserción comunitaria. Como ejemplo de las estrategias policiales para la articulación vecinal puede mencionarse la existencia de policías ventrílocuos que con sus muñecos visitan las escuelas brindando clases especialmente destinada a la educación vial de los niños.

La eficiencia policial se construye a partir del "policía de a pie" quien en su labor cotidiana se mantiene altamente sincronizado con las patrullas motorizadas a las que convoca ante la emergencia del crimen. Estas patrullas también pueden ser convocadas por el ciudadano mediante un número de emergencia (110). El promedio de tiempo que actualmente tardan en llegar al lugar del hecho es de 4 minutos 27 segundos. Este aspecto de la eficiencia es muy cuidado por las fuerzas policiales pero no por casualidad pues guarda una estrecha relación con la concepción preventiva dominante: el delincuente debe saber que será apresado para que desista de actuar. Si actúa es porque supuso que podría escapar.

Producido el delito dos aspectos del procedimiento son centrales por lo que -en general- intervienen dos equipos simultáneamente. Uno se ocupa inmediatamente de preservar las evidencias materiales del hecho. El otro, a la par, recorre el barrio en busca de pistas, testigos, etc. Esta dimensión de la intervención se apoya, como en la mayoría de los países desarrollados, en la utilización de fotomontaje, huellas tomadas en yeso, perros adiestrados, etc.

Para otras tareas como por ejemplo la protección de personalidades públicas existen divisiones como la Policía Especial, o bien Unidades de Rescate ante Catástrofes que están listas para actuar ante desastres, como por ejemplo los automovilísticos, muy comunes en Japón.

No obstante, y aún suponiendo las ventajas propias de un país tecnológicamente desarrollado, vale reiterar que una clave central de las que explican el éxito del modelo japonés se encuentra en la figura del "hombre de rondas". Cotidianamente entabla relaciones cara-a-cara con el vecindario, visitando hogares, comercios, etc. Allí dialoga, recibe sugerencias y brinda asesoramiento sobre seguridad. En su formación académica "el señor que da vueltas" aprende a asumir la colaboración con el ciudadano y la asistencia al transeúnte como parte constitutiva de su razón de ser, todo sin perjuicio de una adecuada formación en lo intelectual, en el manejo de armas de fuego, artes marciales, etc. A su paso por los institutos de formación no sólo aprende idiomas como el inglés sino que también es instruido en el manejo del lenguaje de personas sordomudas. Así es que, durante su patrulla, desempeña con eficacia un mix de tareas como por ejemplo la orientación a turistas y recepción de objetos perdidos (problemática relevante en Japón). Su reconocimiento social, entonces, no es casual.

Tokio, la capital de Japón, supera los 12 millones de habitantes pero aún así se la reconoce como una de las ciudades más seguras del mundo. Su parque automotor supera los 3,4 millones de unidades. Su Departamento de Policía cuenta con 41.000 oficiales, de los cuales 1300 son mujeres. Tiene 1200 pequeños destacamentos en barrios. En promedio, uno de ellos sirve a 4.700 habitantes distribuidos en 1.800 viviendas. Aquí se expresan algunas particularidades de la tarea policial, relacionadas con la complejidad de la ciudad.

En la capital japonesa, como en otras grandes ciudades, una de las tareas claves de la policía es el ordenamiento del tránsito. El "kovani" permanentemente remite información que describe el tráfico en el lugar en el que se encuentra. La información se dirige a una computadora central que procesa tales datos, los suma a los recibidos de sensores electrónicos callejeros y helicópteros para controlar el funcionamiento de los semáforos con lo que regula el tránsito vehicular en la ciudad.

Con todo, Japón no escapa a flagelos de otras grandes ciudades. La edad de los delincuentes juveniles es cada vez menor y el consumo de drogas va en aumento. Pero esto, precisamente, es lo que hace más llamativo el modelo japonés. No basta, claro está, con minimizar su mérito afirmando que forma parte de otra realidad, otra cultura, etc. Esto es obvio. Pero aún así hay en él muchos elementos que debieran ser analizados.

Si ya dispusiéramos de un modelo local exitoso en materia de seguridad podríamos darnos el lujo de obviar el estudio de otras experiencias. Pero sucede que en Argentina, como en muchos otros países de Latinoamérica, los resultados de las políticas de seguridad están dejando bastante en claro que la discusión no puede ser reducida a lo presupuestario (más policías, más chalecos antibalas, más patrulleros). Muy por el contrario, urge discutir el modelo.

* Este artículo fue originalmente publicado en el diario *El Litoral* del 16 de septiembre de 2004.

Planning out crime in Northamptonshire

Supplementary Planning Guidance

Adopted by Northamptonshire County Council in December 2003

See / Ver: <http://www.northamptonshire.gov.uk/Environment/Planning/SPG/crime.htm>

No crime in the cul-de-sacs*

Iain Murray. Senior Fellow in International Policy at the Competitive Enterprise Institute in Washington DC

Incredibly interesting research from a British policing experiment entitled Operation Scorpion. There's been a lot of talk in recent years about "new urbanism," which argues that one of the reasons why there's high crime is that people don't think of the places where they live as a shared resource. Before the demolition of the old terraces (ie slums) and the erection of tower blocks there was a thriving sense of community and if we could design neighborhoods like those old areas, with common areas, interconnected streets and the like, we'd see less crime.

Yet new developments from the private sector concentrate on cul-de-sacs and restricted public space. Police noticed that these areas have low crime rates and called their design characteristics "secured by design."

Operation Scorpion was able to test which of these philosophies worked better. Almost identical communities designed using the different planning philosophies were reviewed for their effects on crime. [The Cost of Policing New Urbanism](#) is the report of the outcomes:

Reported crime and disorder incidents on a 4500 home development incorporating Secured by Design estate layout principles will average around 680, resulting in a total of around 1800 incidents a year. The same number of dwellings in a New Urbanism configuration will typically result in just over 4080 crime and disorder incidents which, in addition to the 'non-crime' 1120, equates to 5200 incidents a year.

The difference in cost is around \$3 million. And only 9 officers are needed to police the "Secured by Design" communities, compared to 26 for the "New Urbanism" areas.

The photographs are interesting too. Anti-sprawl activists have told me that one of the good things about New Urbanism is that it will force people to use public transport because of the lack of parking spaces etc (people will adapt to their environment, I was told). Instead, it's clear that people ignore the restrictions and park on the sidewalks...

Here's the summary of the different philosophies. I love the asterisked comment at the end of the New Urbanism part:

Table 1 - Some Key Features of the "Secured By Design" Scheme

- * Create defensible space and territoriality.
- * Organise the built environment so that anti-social behaviour is less likely to be ignored.
 - * Create space that generalises a sense of ownership (so restrict the amount of public space, and create 'buffer zones' between public and private spaces) rather than space which promotes anonymity.
 - * Restrict the number of escape routes available to criminals (which is a large part of the explanation for why the Secured by Design scheme has come to be associated with the cul-de-sac).
 - * Promote natural surveillance from residents' houses.
 - * Restrict the number of crime generators such as: - footpaths which link places together; - supermarkets and other activities which are out of scale with the locality because they are intended for a wider community; - 'honeypots' (such as fast food take-aways) which encourage people to concentrate; - 'hotspots' (places which already have a record of criminal and anti-social behaviour); - 'fear generators' (places which cause perceptions of fear)

* Effective site management regimes, that promote the sense of a cared-for environment.

Table 2 - Some Key Features of "New Urbanism"

The basic vision is of cities as places composed of small villages centred around vibrant streets, peopled by pedestrians and bustling with activity*. To this end, the following are seen as being amongst the most important design principles:

- * Create bounded walkable neighbourhoods.
- * Encourage the development and use of public transport both in terms of physical provision and through generating a sufficient density of people to make public transport a feasible proposition.
- * Encourage mixed land uses at the neighbourhood level.
- * Promote a 'permeable' street network which allows through-movement, and emphasise the importance of the street as a place where people live as distinct from a road along which traffic moves.
- * Promote 'eyes in the street' through design approaches such as minimal setbacks of properties, large front windows and porches.
- * Limit the environmental impact of the car through devices such as restricting the size of parking lots, locating garages and parking lots behind buildings, narrowing streets and widening pavements. * Emphasise the importance of sustainable approaches to environmental design. Reproduced with the kind permission of Professor Ted Kitchen, Sheffield Hallam University.
- * (The local audits undertaken as part of the Crime and Disorder Act would suggest that the majority of the public find this, at the least, intrusive, and often intimidating when it is groups of 'bustling' young people?).

This is the sound of the suburbs, one might say...

* Posted by Iain Murray at October 20, 2003

