

El concepte actual de seguretat a Europa

ALESSANDRO BARATTA

Director de l'Institut de Sociologia del Dret i Filosofia Social
de la Universitat de Saarland

17

1. DRET A LA SEGURETAT O SEGURETAT DELS DRETS?

La seguretat és una necessitat humana i una funció general del sistema jurídic.¹ En cap dels dos casos no té contingut propi: quant al sistema de necessitats, la seguretat és una necessitat secundària; pel que fa al sistema de drets, la seguretat és un dret secundari. En una teoria antropològica i historicosocial la necessitat de seguretat és accessòria (i, en aquest sentit, «secundària») respecte a totes les altres necessitats bàsiques o reals,² que poden en aquest sentit definir-se com a «primàries». És la necessitat de certesa de la satisfacció de necessitats, certesa en un doble sentit: discursiu (reflexiu) i temporal. La certesa discursiva (reflexiva) es refereix a l'objecte de determinades necessitats primàries, a la seva construcció i definició en l'esfera de l'Intel·lecte i del llenguatge; es tracta de la necessitat de conèixer les necessitats i de comunicar-les. La certesa temporal es refereix a la continuïtat de la satisfacció i, a saber, a la repetició d'aquesta més enllà de la situa-

1. EVERS, A.; NOWOTNY, H. *Über den Umgang mit Unsicherheit. Die Entdeckung der Gestaltbarkeit von Gesellschaft*, Frankfurt am Main 1987; Preuss, U.K., *Risikovorsorge als Staatsaufgabe. Die epistemologischen Voraussetzungen von Sicherheit*, dins Grimm, D. (ed.) *Staatsaufgaben*, Frankfurt am Main 1996, pàg. 523-551.

2. Com a «necessitats bàsiques» entenem les que s'han establitzat a la història natural de l'home i, per tant, tenen un alt grau de constància en el temps i en l'espai, així com les necessitats d'alimentació, roba i abrigo. Amb «necessitats reals» volem dir les que, altament evolutives, es produeixen en la relació dinàmica entre satisfacció de les necessitats, desenvolupament de les capacitats i sorgiment de noves necessitats. Aquesta relació dinàmica és pròpia de la història social de l'home. Les necessitats «reals» corresponen a potencials de desenvolupament i de qualitat de la vida que resulten del grau assolit per la capacitat de producció material i cultural en la societat, encara que es realitzen només en part a causa de distorsions del sistema de producció i distribució de la riquesa, malbarataments, guerres i injustícia social. Sobre aquesta concepció de les necessitats i sobre la seva *projecció normativa* en drets, al llarg del procés de positivització dels drets humans i fonamentals, vegeu Baratta A., *Bedürfnisse als Grundlage von Menschenrechten*, a *Festschrift für Günter Ellscheid zum 65. Geburtstag*, Baden-Baden 1999, S. 9-18.

ció actual. En ambdós sentits la necessitat secundària de certesa és determinada pel trànsit de la seva satisfacció d'una dimensió natural i instintiva a una dimensió històrica i intel·lectual.

En el sistema jurídic la necessitat es presenta en forma de drets. Però també en aquest cas la necessitat de seguretat no és una necessitat primària, sinó que és accessòria (i en aquest sentit, «secundària») a totes les altres necessitats reconegudes com a drets en aquest sistema. Pel que fa als drets, la seguretat fins i tot adquireix dos significats diferents, segons si és observada des d'un punt de vista extern al sistema jurídic o des d'un d'intern. Considerant la necessitat de seguretat en una teoria sociològica del dret, la pregunta que es planteja és: fins a quin punt el dret, entès com a sistema d'operacions, contribueix a la seguretat³ en la societat? Aquesta és una manera de qüestionar directament la validesa «empírica» del dret, en la qual la seguretat és concebuda com un fet.

En una teoria normativa (tecnicojurídica) del dret, en canvi, el fet de qüestionar la seguretat és proporcional a la validesa «ideal» del dret.⁴ En la teoria sociològica es considera la seguretat a través del dret. En la teoria normativa es considera la seguretat del dret: per a aquesta concepció s'usa sovint el sinònim «certesa». El punt de vista empíric o sociològic és extern al sistema jurídic; allò ideal o tecnicojurídic és, en canvi, un punt de vista intern.

La seguretat (o certesa) del dret des del punt de vista intern al sistema jurídic ha de ser construïda, per això, en referència a normes i interpretacions de normes; en altres paraules: normativament i no de fet. Dir que «els drets són certs» vol dir, des del punt de vista intern, que la norma que els protegeix és prou clara, consistent amb les regles i els principis de la Constitució i operacionalment coherent amb el procediment legal en què s'ha d'assegurar la seva «justiciabilitat».

Per tot el que s'ha vist fins ara hauria d'haver resultat evident que un «dret fonamental a la seguretat»⁵ no pot ser cap altre que el resultat d'una construcció constitucional falsa o perversa. En efecte, una construcció així és supèrflua, si significa la legítima demanda de seguretat de tots els drets per part de tots els individus —en aquest cas, més que no pas de dret a la seguretat és correcte parlar més

3. És oportú distingir en aquest cas la seguretat objectiva de la seguretat subjectiva. La primera es refereix a la satisfacció de necessitats reconegudes com a drets, la segona al sentiment de seguretat (o d'inseguretat) difús o dels diferents individus. Des del punt de vista objectiu podem distingir abstractament els objectes de la necessitat de seguretat sobre la base del seu reconeixement o no-reconeixement com a drets. D'altra banda, en el sentiment (individual o difús) de seguretat o inseguretat, és possible diferenciar en concret diversos objectes; tanmateix, sempre queda una part residual d'aquest sentiment, en la qual se sedimenten d'una manera indiferenciable les experiències i els afectes relatius a les diferents necessitats. Per aquesta part residual seria una tasca àrdua, si no impossible, observar els efectes específics del dret.

4. Per a la distinció entre un sentit empíric (sociològic) i un sentit ideal (normatiu, tecnicojurídic) de validesa, vegeu WEBER, M. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundrisse der verstehenden Soziologie*, primer tom, Tübingen 1956, pàg. 181-82.

5. ISENSEE, J. *Das Grundrecht auf Sicherheit. Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates*, Berlín 1983.

aviat de seguretat dels drets, o de «dret als drets»—,⁶ o bé és ideològica, si implica la selecció d'alguns drets de grups privilegiats i una prioritat d'acció de l'aparell administratiu i judicial a favor seu i, alhora, limitacions als drets fonamentals reconeguts en la Constitució i en les convencions internacionals.⁷

Aquests mecanismes discriminatoris en l'administració dels drets fonamentals en favor de ciutadans «respectables» són garantits i, a costa dels exclosos (immigrants de color, aturats, sense llar, toxicòmans, joves marginats, etc.) condicionen una reducció de la seguretat jurídica que, al seu torn, alimenta el sentiment d'inseguretat en l'opinió pública i se'n beneficia. El resultat és una forma d'estilització selectiva de les àrees de risc de violació de drets, en la qual la part no està pel tot, sinó que està en lloc seu o, directament, contra el tot: on «tot» vol dir tots els drets fonamentals i totes les persones.

Des d'un punt de vista abstracte «la política de seguretat» pot tenir dues direccions oposades: pot estar orientada al model del *dret a la seguretat* o al model de *la seguretat dels drets*. En concret el model dominant a Europa (i als Estats Units) és el primer. Però l'orientació al segon model, representada per notables experiències de política de seguretat entesa com a *política de la ciutat*,⁸ constitueix no només un model alternatiu *legítim*, sinó també una opció possible, però improbable. Aquesta opció correspon a una política integral de protecció i satisfacció de tots els drets humans i fonamentals.

Una política integral de protecció i satisfacció dels drets humans i fonamentals no és només un model possible (però improbable), alternatiu al que ja existeix (però no necessari): aquest és també un model legítim, perquè correspon a la validesa ideal de les normes contingudes en la constitució de l'Estat social de dret, al dret internacional de drets humans i a la demanda social d'implementació d'aquestes normes. I en aquest sentit, en efecte, després d'una preliminar deconstrucció del sentiment d'inseguretat⁹ i de la demanda de pena que hi ha en l'opinió pública, podrà ser reconstruïda la *demanda de seguretat*, com a contingut actual i potencial de la

6. No contradia, sinó que confirma la tesi exposada en el text el fet que l'art. 2 de la Declaració dels drets de l'home i del ciutadà de 1789 va consagrar, un «dret a la seguretat». El contingut d'aquest dret no és cap altre que el que Hegel va anomenar «el dret absolut als drets» i, efectivament, com en la formulació de Hegel, es tracta del manteniment i l'estabilitat en el temps dels drets naturals, una vegada positivitzats com a drets fonamentals dels ciutadans. En la seva il·lustrativa interpretació de l'article 2 de la Declaració, Ulrich K. Preuß identifica aquest «dret als drets» com el «dret humà als drets civils». Vegeu PREUß U.K., *Revolution, Fortschritt und Verfassung*, Frankfurt am Main 1994, pàg. 136.

7. No hauria pogut escapar a observadors atents i preocupats per la sort de l'Estat social de dret una maniobra amb vista a limitar la seguretat dels drets, a través de l'artifici del «dret a la seguretat», en el context d'una estratègia conservadora dirigida a legitimar, en lloc de corregir, l'actual tendència a privilegiar la força, en lloc del dret, com a garantia de la seguretat, tendència que correspon al desenvolupament d'una *societat de control* i d'un *Estat penal* seu, condicionat per l'efecte de la globalització neoliberal de l'economia. Per a la crítica del «dret a la seguretat» vegeu Hansen R., *Eine Wiederkehr des «Leviathan»? Starker Staat und neue Sicherheitsgesellschaft*, a «Kritische Justiz», 32, 1994, pàg. 240-42. Per a la crítica a la *societat de control* i a l'Estat «de la prevenció», vegeu Hirsch J., *Der Sicherheitsstaat. Das «Modell Deutschland», seine Krise und die neuen sozialen Bewegungen*, Frankfurt am Main 1986; DENNINGER E., *Der Preventionsstaat*, a «Kritische Justiz», 26, 1988, pàg. 1-15; DE GIORGI, A. *op. cit.*

8. Un exemple que destaca és el projecte «Città Sicure» de la regió Emilia-Romagna, a Itàlia.

9. Per a una àmplia discussió sobre la investigació internacional de la inseguretat i de la por del delict, vegeu MOSCONI, G.; ROCHÉ, S. *Sociologie politique de l'insécurité*, París 1998.

«comunicació política de base».¹⁰ Una reconstrucció així permetrà establir, des dels punts de vista empíric i normatiu, que la política de prevenció del delictes i el dret penal no poden prendre el lloc d'una política integral de drets; al contrari, són eficaços i legítims només si actuen com un component parcial i subsidiari d'aquesta política.¹¹

En una visió correcta des del punt de vista del dret constitucional i internacional, la política de prevenció i de seguretat abasta un camp extremament més ampli que la prospectiva restringida de la «lluita» contra la delinqüència (una lluita directa, sobretot, o únicament, cap al control dels exclosos). Aquesta és també, i sobretot, una lluita contra l'exclusió social i contra els mecanismes inhumans i esclavitzadors¹² d'acumulació d'impostos per la globalització neoliberal de l'economia; una lluita per una societat basada en la realització de les necessitats reals, és a dir, de les potencialitats de desenvolupament¹³ dels individus i dels pobles.

2. LA POLÍTICA DE PREVENCIÓ I SEGURETAT ALS ESTATS UNITS I A EUROPA

En els darrers vint anys, dues històries diferents han marcat la política de prevenció i de seguretat als Estats Units i a Europa. Podem repassar-les sumàriament indicant els punts següents.

2.1 Història número u¹⁴

- a) A l'inici dels anys vuitanta està àmpliament difós el coneixement de la fallida d'una política de control del delictes a través de la repressió penal (ame-naça i aplicació de la pena estatal), així com dels límits d'una política de seguretat centralista, tecnocràtica i autoritària.
- b) S'intensifica, en conseqüència, la investigació d'una nova via per a l'admini-stració de la seguretat entesa com un «bé col·lectiu» a través de políti-ques no repressives, locals i participatives. Les administracions locals i les oficines dels síndics es converteixen en protagonistes de programes de control del delictes i de comportaments «incivilitzats» en el marc d'una més vasta política de la ciutat dirigida, en particular, a la prevenció de la margi-nació social.¹⁵ Es multipliquen les temptatives d'implicar diversos actors

10. Sobre la comunicació política de base com a exercici de democràcia i la seva diferència res-pecte de l'opinió pública i la investigació demogràfica vegeu SCHMIDTCHEN, G. *Die befragte Nation*.

11. Sobre la necessària inserció de la política penal en el marc general de les polítiques de protec-ció de tots els drets fonamentals, vegeu Baratta a «Droits de l'homme et politique criminelle». *Dévi-ance et Société*, 23, 1999, pàg. 239-257.

12. Sobre el creixent fenomen de l'esclavitud en el marc de l'economia global, vegeu ARLACCHI, P. *Schiaví. Il nuovo traffico di esseri umani*, Milà 1999; BALES, K. *I nuovi schiaví*, Milà 2000.

13. Vegeu a dalt, nota 2.

14. ROBERT, Ph. (ed.) *Les politiques de prévention a l'aube de la recherche*, París 1991; Baratta, A. *I nuovi orizzonti della prevenzione* a «Sicurezza e territorio» 2, 1993, pàg. 9-14; HEBBERECHT, W.; SACK, F. (ed) *La prévention de la délinquance a Europe. Nouvelles Strategies*, París 1997.

15. A França i a d'altres països els programes locals són sostinguts i finançats per l'Administració central.

de l'Estat i de la comunitat local en programes «multiagencials» d'acció (*partenariat*, en la terminologia francesa).

- c) Al contrari de l'estructura vertical de centre i perifèria o de conformitat amb el país, paral·lelament, té un paper important l'estructura horitzontal constituïda per xarxes nacionals o internacionals de governs locals. El Fòrum de Col·lectivitats Locals Europees per a la Seguretat Urbana i la Conferència dels Síndics dels Estats Units van convocar, el 1989, a Montreal (Canadà) la First European and North American Conference on Prevention of Delinquency. La segona conferència, amb la participació d'Àustria i de països africans, va seguir el 1991 a París (França). Els temes principals de la conferència van ser els delictes del carrer (robatori i assalt), la delinqüència juvenil i la delinqüència lligada a la toxicodependència. El problema de la seguretat s'estén al sentiment d'inseguretat i als comportaments «incivilitzats». ¹⁶ Al costat de la prevenció «situacional» es dona importància a la prevenció «social» de la delinqüència. ¹⁷

2.2 Història número dos¹⁸

- a) A causa de l'impacte dels projectes d'avaluació, però més encara de la crisi de l'Estat social, un escepticisme general es difon als Estats Units durant els anys vuitanta, respecte a programes de tractament i de resocialització a les presons, així com dels alternatius i postpenitenciaris, especialment pel que fa als joves infractors. ¹⁹ La crisi de la política de la rehabilitació provoca un desplaçament, al seu torn, cap a les teories neoclàssiques de la pena com a retribució i cap a les teories neoautoritaristes de la pena com a neutralització (en les formes d'*incapacitation* i de *specific deterrence*). La conseqüència és un dramàtic increment de la població carcerària i de l'execució de la pena de mort en els anys noranta. Al costat de la «nova penolo-

16. Sobre aquests enfocaments de la *nouvelle prevention* vegeu ROBERT, Ph. *op. cit.*, *Introducció*.

17. Amb la introducció d'aquest concepte s'afegeix, tanmateix, el greu risc d'una sobreposició de la política criminal a la política social, ja que aquesta darrera es dirigeix al control preventiu d'infractors potencials, en lloc de dirigir-se a la realització dels drets fonamentals de persones (com ara joves marginats, estrangers) que han estat privats del seu gaudi. Vegeu BARATA A., *Droits de l'homme et politique criminelle*, *op. cit.* Aquesta tendència està en la base del que ha estat anàlitzat críticament com el pas de l'Estat assistencial a l'Estat penal. Vegeu WACQUANT L.J.D., *De l'Etat social à l'Etat pénal*, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 124, París 1998.

18. Per a una anàlisi general de les transformacions socials i polítiques a les quals s'afegeix aquest desenvolupament, vegeu Garland *Punishment and modern Society. A Study in Social Theory*, Oxford 1990; FUNK A., *Ausgeschlossene und Bürger: Das ambivalente Verhältnis von Rechtsgleichheit und sozialem Ausschluss*, a «Kriminologisches Journal», 1995, pàg. 243-256; YOUNG J., *The Exclusive Society. Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*.

19. Vegeu LIPTON, D.; MATTISON, R.; WILKS, J., *The Effectiveness of Correctional Treatment. A Survey of Treatment Evaluation Studies*, Nova York 1975; MARTIN, S.E.; SECHREST, L.B.; REDNER, R. (ed), *New Directions in the Rehabilitation of Criminal Offenders*, Washington 1981. Per a una reconstrucció del debat i una discussió dels mètodes estadístics emprats en les avaluacions dels programes de resocialització als Estats Units, vegeu WILSON *What works? Revisited; New Findings on Criminal Rehabilitation* a «The Public Interest» 61, 1981, pàg. 3-37.

gia» sorgeix i es desenvolupa en els anys vuitanta i noranta, als Estats Units i a la Gran Bretanya, una política criminal «actuarial».²⁰

- b) La política criminal actuarial pressuposa l'existència de grups socials caracteritzats per un alt risc de delinqüència que no pot ser reduït en poc temps (però en realitat es tracta d'un alt risc de criminalització, a causa de la selectivitat del sistema repressiu, que s'adreça amb prevalença o gairebé exclusivament contra els grups socials més dèbils). Conseqüentment, les mesures repressives han de ser concentrades sobre una «classe d'infractors severament restringida»,²¹ la qual cosa pot ser justificada només pel fet que «estem redistribuint una càrrega de risc que no som capaços immediatament de reduir».²² Un atent estudi de l'argument descriu aquesta «lògica assegurativa» que inspira la política criminal en els termes següents: «...hi ha, consegüentment, factors de risc distribuïts casualment en l'àmbit d'una col·lectivitat, que no poden ser referits directament a subjectes singulars, sinó quan aquests últims entren en grups determinables sobre la base d'una major o menor taxa de risc».²³
- c) Es desenvolupa als Estats Units i adquireix gran ressonància a Europa el model de «tolerància zero» com a resposta a la delinqüència i al desordre social («finestres trencades»)²⁴. S'assisteix a una àmplia recepció, sobretot en els ambients conservadors de la política i de l'Administració, del «model de Nova York».²⁵ A Gran Bretanya es desenvolupen les noves polítiques repressives de l'era Thatcher I, ara, del govern Blair.²⁶

2.3 Superposició de totes dues històries

Les dues històries se sobreposen parcialment i ni tan sols és possible reconèixer en la realitat únicament dos models de política de prevenció i de seguretat. És possible, d'altra banda, construir, mitjançant estilització i polarització, dos *tipus ideals* oposats i distribuir, prenent-los com a referència, per la seva major o menor

20. FEELEY, M.; SIMON, J. *Actuarial Justice: the Emerging New Strategy of Correction and its Implications*, a NELKEN J. (ed.) *The Futures of Criminology*, London 1994, pàg. 173-201.

21. FLOUD, J. *Dangerousness and Criminal Justice*, a *The British Journal of Criminology*, 22, 1982, pàg. 213-228 (pàg. 218).

22. *Ibidem*.

23. ALESSANDRO DE GIORGI, *Zero Tolleranza, Strategie e pratiche della società di controllo*, Roma 2000, pàg. 36.

24. Si una finestra trencada no és reparada de seguida, al cap de poc totes les finestres de la casa estaran trencades: amb aquesta teoria, exposada en un article ja famós, Wilson i Kelling han introduït la filosofia de la «tolerància zero» acollida a Nova York sota l'administració de l'alcalde Giuliani. VEGEU WILSON J.Q., KELLING G.L. «The Police and Neighborhood Safety», a *The Atlantic Montly*, març de 1982, pàg. 29-38.

25. Vegeu, entre la nombrosa literatura, HECKER W., *Vorbild New York? Zur aktuellen Debatte über eine neue Sicherheits- und Kriminalpolitik*, a: *Kritische Justiz*, 30, 1997, pàg. 395-410; DREHER G., FELTES Th. (ed.) *Das Modell New York —Kriminalprävention durch «Zero— Tolerance»? Beiträge zur zur aktuellen kriminalpolitischen Diskussion*, Holzkirchen 1997; HESS H., *Fixing Broken Windwos and Bringing Dawn Crime. Die New Yorker Polizeistrategie der neunziger Jahre*, a *Kritische Justiz*, 32, 1999, pàg. 32-57.

26. Vegeu el *Crime and Disorder Act*, de 1998.

proximitat, els models existents a Europa i a Amèrica. Els dos tipus o models ideals han de ser definits, separadament, a través de deu parells d'ítems. A l'esquema representat a la taula següent (fig. 1), els ítems de la columna A representen el model il·legítim, al qual s'acosta la tendència repressiva de la política de prevenció i de seguretat avui dominant a Europa i als Estats Units. Els ítems de la columna B representen, en canvi, el model legítim, al qual s'apropen els programes alternatius de política de prevenció i de seguretat dirigits cap a una política integral de protecció i d'implementació de drets.

Figura 1. Dos models de política de prevenció i seguretat.

Exclusió social	Inclusió social
Seguretat per als forts contra el risc provinent dels dèbils i els exclosos.	Seguretat de tots els drets de totes les persones.
Política tecnocràtica, dirigida a la conservació de l'estatus social.	Política democràtica, dirigida a l' <i>empowerment</i> (delegació del poder) dels dèbils i els exclosos.
Política centralista, autoritària.	Política local, participativa.
La demanda de seguretat es redueix a la demanda de pena i de seguretat contra la delinqüència.	Deconstrucció de la demanda de pena en l'opinió pública i reconstrucció de la demanda de seguretat com a demanda de seguretat de tots els drets.
Tota la política de seguretat és política criminal.	La política criminal és un element subsidiari a l'interior d'una política integral de seguretat dels drets.
Política privada de seguretat. La seguretat és un negoci. Els ciutadans es converteixen en policies (<i>neighbourhood watch</i>).	Política pública de seguretat. La seguretat és un servei públic. Els policies es converteixen en ciutadans (policia comunitària).
Acceptació de la desigualtat i autoimitació del gaudi dels espais públics de part de la víctima potencial.	Afirmació de la igualtat i ús il·limitat dels espais públics per part de totes les persones.
Seguretat a través de la reducció dels drets fonamentals (eficiència penal, dret a la seguretat).	Seguretat en el marc de la Constitució i dels drets fonamentals (dret penal mínim, seguretat dels drets).
Seguretat com a política de la «fortalesa europea».	Seguretat com a política d'una «Europa oberta», dirigida al desenvolupament humà en el món.

3. EL PROCÉS DE CONSTRUCCIÓ D'UNA POLÍTICA DE DRETS

En la societat global i en les societats nacionals, la lògica de l'exclusió és la dominant. El desenvolupament econòmic —calculat en termes de valoració del

capital— i el desenvolupament humà —calculat segons els indicadors usats pel Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament— no tenen una relació necessària entre ells. Conseqüentment, en general i en determinats països, creix contemporàniament la riquesa i la pobresa, la distància entre rics i pobres, és a dir, entre la inclusió en el desenvolupament i l'exclusió. Aquesta distància determina els estereotips del diferent i del perillós, el contingut específic del sentiment d'inseguretat dels grups socials assegurats²⁷ i una política de seguretat adreçada exclusivament al control de la població reduïda en papers precaris del procés productiu o sense cap paper. L'espiral d'exclusió s'eleva amb la paradoxa que el control del risc augmenta el risc i la seguretat dels assegurats es torna precària. En lloc d'augmentar la seguretat de pocs creix la inseguretat de tots.

El dret a la seguretat de grups socialment forts quant a riscos procedents de grups mancats del gaudi de drets fonamentals o, en canvi, la seguretat dels drets de tots, no és l'única alternativa entre dos objectius oposats de la política de seguretat i de la política pública. En aquesta alternativa es calcula la distància entre dos conceptes i dues pràctiques oposades de la política. El model de la inclusió, abans que un model de política de seguretat, és un model de desenvolupament econòmic i humà en determinats països del món.

La producció de riquesa pagada amb l'empobriment i el subdesenvolupament, és a dir, amb l'augment de necessitats que no es tradueixen en demandes de béns al mercat; o la destrucció de capacitat humana que no es tradueix en oferta de béns, en altres paraules, l'economia neoliberal, és la base del model social d'exclusió i del model corresponent de política de prevenció i de seguretat. És difícil imaginar ciutats segures en les condicions imposades per l'economia neoliberal. És més fàcil imaginar-les en les condicions permeses d'una economia al servei del desenvolupament humà, on el risc i la inseguretat disminuiran en la mesura que augmenti la seguretat dels drets de tots. El primer objectiu correspon a la política com a *administració* de l'estatus social; el segon, a la política com a *projecte* d'una societat diferent, d'una societat més justa i més igualitària.²⁸

La política com a administració del statu quo social és un model tecnocràtic; la política com a projecte és un model democràtic. En el primer, els polítics són els tècnics; en el segon, els ciutadans són els polítics. L'*empowerment*, és a dir, l'augment del poder social dels grups dèbils, la inclusió social dels exclosos, no és només el resultat, sinó que és a més la condició d'una política democràtica. L'aparent circularitat entre condició i resultat es transforma en una espiral, si es considera la democràcia un procés que requereix l'extensió de la base social de la participació en mecanismes comunicatius i de decisió i que, al mateix temps, la promou.

Només el procés democràtic (i no l'administració tecnocràtica de la desigualtat i del risc) pot afavorir el *projecte* d'una política de seguretat entesa com a polí-

27. Vegeu, també, per a una àmplia documentació sobre investigacions recents, LEGNARO, A. *Die Stadt, der Müll und das Fremde —plurale Sicherheit, die Politik des Urbanen und die Steuerung der Subjekte*, a «Kriminologisches Journal», 1998, pàg. 268-283.

28. Sobre l'alternativa entre les dues concepcions de la política i entre tecnocràcia i democràcia, vegeu BARCELLONA, P. *Lo spazio della politica. Tecnica e democrazia*, Roma 1993.

tica de drets, perquè només això és, al seu torn, un projecte de seguretat de la ciutat i un projecte de ciutat, de comunicació política, de societat.

Un projecte així troba, avui, en contraposició del que provoca una fuga general del ciutadà de la política, el seu camp preliminar d'experimentació en la dimensió local. En la comunitat local, en el municipi, en el barri, pot començar-hi el procés de reintegració del ciutadà en la política, és a dir, el canvi del lloc de la política de l'*opinió pública* a la *discussió política de base*²⁹ i, per tant, el trànsit del model tecnocràtic de la política al model democràtic. En el model tecnocràtic els ciutadans són espectadors de la que ha estat denominada «la política com a espectacle»; en el model democràtic els ciutadans són actors de la política.

La dimensió local és, a més, on més fàcil és donar a experiències polítiques noves, basades en la participació activa del ciutadà, el caràcter d'un experiment polític, que no és només el resultat d'un procés democràtic comunicatiu i decisiónal, sinó que és al seu torn l'objecte i l'aliment d'aquest procés. L'experiment polític requereix la visibilitat social dels efectes i la possibilitat que la seva evolució es converteixi en el nou objecte de la comunicació política de base. Condicions afavorides, opinem, per la dimensió local.

Finalment, la dimensió local permet més fàcilment la formació d'actors polítics col·lectius i multiagencials, amb la participació d'organismes públics i privats. Els actors polítics col·lectius i multiagencials són de gran importància no solament per a assegurar a la política pública de prevenció i de seguretat la participació de la comunitat local, sinó també la multidisciplinarietat en la construcció dels problemes i de la multiagencialitat per a respondre-hi, a través de l'aportació de saber acadèmic i de diferents professionals.³⁰

La reintegració del ciutadà en la política torna la possibilitat de substituir el màrqueting polític, basat en l'opinió pública, amb la dialèctica de l'opinió i el consens, que té lloc en la comunicació política de base. L'opinió pública té molt poc de *pública*; en realitat, només és la mitjana estadística de les opinions privades. Privades, perquè són expressades pels entrevistats no en l'exercici d'un paper públic, del *status activus* del ciutadà, sinó en la funció d'espectador aïllat, objecte casual d'un sondeig d'opinió. Quan, en canvi, ens trobem en presència d'una trobada pública, o de caràcter públic, entre ciutadans (o entre ciutadans i funcionaris) en el paper i en la responsabilitat que deriva de la participació en decisions en nom col·lectiu, aleshores, en l'exercici de la democràcia participativa, es du a terme l'*ús públic* de la raó.

La investigació sociològica en el tema d'inseguretat i de demanda de pena ha demostrat que deriven només en part d'una percepció directa del risc de la criminalitat. Representen en gran part la canalització, en aquesta *provincia di senso*, de frustracions que depenen en realitat de la insatisfacció d'unes altres necessitats i d'uns altres drets. En una comunicació racional entre ciutadans, en la qual poden confluïr els resultats d'investigacions científiques, l'opinió pública no és un criteri d'avaluació i decisió, sinó que més aviat és l'objecte d'un discurs crític. A través del

29. Vegeu la nota 10.

30. Sobre l'enfocament multidisciplinari i l'organització multiagencial de la política de protecció de drets i de la política de la ciutat vegeu, BARATTA, A. *Droits de l'homme et politique criminelle*, op. cit.

saber científic i la comunicació política de base la demanda de pena pot venir deconstruïda i decodificada com a demanda de seguretat de tots els drets.

Aquí s'entrellaça l'alternativa entre els dos models oposats de política criminal. Una administració tecnocràtica de l'opinió pública produeix la hipèrbole i l'aïllament de la política criminal com a política simbòlica i repressiva: els *actors* polítics venen la il·lusió de seguretat contra el consens del *públic* de la política. En aquest cas, la canalització de diverses necessitats en necessitat de seguretat contra la delinqüència no és només usada, sinó també fomentada, pels actors polítics: La part es dramatitza i substitueix el tot: tota la política de seguretat és política criminal. En l'autogovern democràtic del bé col·lectiu *seguretat*, en canvi, la política criminal, preventiva o punitiva, troba els seus propis límits i la seva pròpia legitimació en el disseny constitucional dels drets i, per això, constitueix un component parcial i subsidiari de la política dirigit a la seva protecció i realització.

L'oposició entre govern tecnocràtic i autogovern democràtic del bé *seguretat* s'expressa també entre una concepció privada i una concepció pública d'aquest bé. La política criminal, en el primer cas, correspon a un model neoliberal radical de l'economia i de la política.

Això significa que l'acció politicriminal de l'Estat i de les entitats locals resulta *parcial* i *subsidiària*: però no en el context d'una política integral sinó de drets de producció, només en el context general de la privatització i mercantilització de funcions primàries reservades a l'Estat social.

L'experiència nord-americana d'aquest procés està encara lluny d'Europa, però menys llunyana del que pot semblar a primera vista. A Europa és encara impensable una gestió comercial de les institucions penitenciàries, com la introduïda als Estats Units. Però els serveis privats de policia ja han assolit una extensió igual o superior a la dels serveis públics.

S'hi dona un altre aspecte, no menys important, de la privatització del govern de la seguretat: es tracta d'*autogovern*, però no d'un autogovern públic, com en el model democràtic, sinó d'autogovern privat. A més, en aquest cas, com en el precedent i d'una manera encara més greu, estem en presència d'una renúncia de l'Estat a la funció que hauria de legitimar-lo sobre la base del pacte social modern: el monopoli de la violència. Apareixen, aleshores, al costat de les empreses privades de vigilància, organitzacions de defensa del veïnat (*neighbourhood watch*). Amb la privatització, la qualitat i l'eficàcia dels serveis de seguretat de què disposen, pugen proporcionalment segons el poder econòmic i el poder social dels destinataris. Aquest desenvolupament en el camp privat se suma, així, amb un augment general de la desigualtat de protecció contra el delictes, a la selectivitat estructural de la protecció oferta per la justícia penal. La seva selectivitat, com és sabut, no consisteix només en el fet que criminalitza més els pobres que els rics, sinó també en el fet que es defenen més els rics que els pobres.³¹

L'experiència de les organitzacions de veïnat ha tingut a Europa un moment

31. Per a una anàlisi històrica i teòrica aprofundida de la selectivitat de la justícia criminal i la seva relació amb la desigualtat social, vegeu SMAUS, G. *Das Strafrecht und die gesellschaftliche Differentiation*, Baden Baden 1988.

d'expansió sobretot al Regne Unit. En el model neoliberal de la policia comercial, el servei de policia es converteix en negoci i els ciutadans es converteixen en policies. A aquest model es contraposa el de l'Estat social de dret, en el qual la prevenció i la seguretat són l'objecte exclusiu de la política pública, en un règim dirigit a assolir la màxima igualtat social de les oportunitats (de ser controlat i de ser protegit).

La distància entre els policies i els ciutadans disminueix en la mesura que la policia s'insereix en la comunitat, ve instruïda i s'autorepresenta com una instància específica del sistema general de la protecció de tots els drets. No és una casualitat que l'experiment de la «tolerància zero» a Nova York estigui basat sobretot en una reorganització radical de la policia, en un sentit diametralment oposat al model de la «policia comunitària»: distanciament de la població, extrema duresa i aïllament de la funció de «guerra a la delinqüència» i, quant al context de la protecció dels drets, amb una clara tendència a limitacions i violacions d'aquests drets i una forta direcció selectiva de l'activitat de prevenció («situacional i repressiva») cap als grups «d'alta concentració del risc», és a dir, dels exclosos.

Les formes d'autodefensa no violenta formen part dels programes de prevenció dirigits cap a les víctimes potencials.

Aquests programes es tradueixen en bona part en una socialització a l'autolimitació del gaudi de drets fonamentals i dels espais públics. En el cas de la dona aquestes autolimitacions, acompanyades de la dependència culturalment arrelada de la «protecció» patriarcal (on els protectors han de ser del mateix gènere que els que atempten) i d'un dèficit estructural de producció de part de la justícia penal, forma part d'una història antiga. Les autolimitacions són *reinventades* avui per la victimologia preventiva.

La manera en què es tradueix en programes i «consells» d'autolimitació (no sortir sola a la nit, no freqüentar uns determinats carrers, llocs públics, etc.) aquesta prevenció, si la considerem atentament, deriva de la mateixa lògica dels models «actuarials»³² de la política de seguretat: es dona per descomptat que hi ha llocs i grups «perillosos»; que els homes són *naturalment* la font de la violència que pateix la dona. En lloc de dur a terme polítiques estructurals i culturals per a controlar aquests «riscos», es demana a la víctima que renunciï en part als seus drets. En comptes de considerar que la finalitat és la igualtat de drets i del poder social, la desigualtat és el pressupòsit i el programa mateix de la victimologia preventiva. Conseqüentment, a l'extrem oposat d'aquest model hi ha el model del gaudi il·limitat dels propis drets per part de la víctima potencial; d'aquesta manera sorgeixen programes que poden donar-li de debò més seguretat a la ciutat, poblant els carrers i les places de ciutadans disposats a comunicar-se promovent la trobada amb els altres (els estrangers),³³ i no convertint aquests llocs en un desert d'on cal fugir.

32. Vegeu *supra*, II, 2.2.

33. Tal com s'ha demostrat en una de les recerques empíriques (dirigides per Dario Melossi) en el marc de l'activitat del Comitè Científic del projecte «Città Sicure», de la regió Emilia-Romagna a Itàlia, la «por» davant els estrangers és inversament proporcional a la Intensitat dels contactes amb ells. Es té por del que no es coneix, de «l'altre». Sobre l'ambigüitat de la relació amb l'estranger a la societat contemporània, vegeu Dal Lago A. (ed), *Lo straniero e il nemico. Materiali per l'etnografia contemporanea*, Gènova 1997.

4. CONCLUSIONS

Tornant del particular al general: el cas de la victimologia preventiva és només un exemple de la fonamental oposició de dos models de política de prevenció i de seguretat.

D'una banda, com s'ha vist, hi ha el model basat en la restricció de drets fonamentals. Troba el seu lloc tant en programes basats en la subordinació a un pretès dret a la seguretat (la seguretat d'aquells que són a la part avantatjosa de l'horitzó intern de l'exclusió) com en els programes del dret penal de l'emergència o de l'anomenat eficientisme penal, basat en la pretensió de fer més eficient i més ràpida la maquinària de la justícia penal, a costa dels drets dels imputats i de la veritat material en el procés.

De l'altra, hi ha el model de la protecció i de la realització dels drets de tots, començant amb els dels grups més dèbils (que, en canvi, en el primer model són només l'objecte que pateix i no el subjecte que gaudeix de la política de seguretat), i també els drets de les dones i dels nens en els espais privats.³⁴

En el model de la seguretat dels drets de tots troba el seu espai legítim, naturalment, també la seguretat contra els delictes. Però no es tracta solament de la seguretat contra els delictes típics dels individus procedents de grups marginats (delinqüència difusa, microdelinqüència), sinó també contra els delictes propis d'individus que pertanyen a grups poderosos. Es tracta de la seguretat dels drets de tots davant les distorsions delictives o socialment perjudicials del procés de valoració del capital en les condicions imposades per la desregulació neoliberal de l'economia.

En el punt precedent s'ha parlat de confins interns, de desenvolupament econòmic intern en els països i les regions del món, com, en el nostre cas, la Unió Europea. La societat de control i l'Estat penal no solament produeixen desigualtat, sinó que, sobretot, la pressuposen. Però la desigualtat pressuposada per la política nacional i regional de seguretat és produïda mundialment, en l'economia global. Els confins interns entre grups assegurats i grups socialment dèbils, entre ciutadans europeus i extracomunitaris (confins que, en la Unió Europea, substitueixen aquells entre els Estats membres)³⁵ no són res més que la pantografia de confins externs erigits entre la «Fortalesa Europa» i el món.

La política de seguretat i la política assistencial en països del Primer Món tenen en comú que són gairebé sempre emergencials. Però aquesta falta de projecció temporal, aquest «odi al futur» és, al seu torn, la característica de l'economia globalitzada.³⁶ Polítiques de prevenció i de seguretat sense futur, que s'inscriuen en una economia sense futur. Quan s'intenten projeccions temporals en la

34. Aquests espais, normalment, estan exclosos de l'economia de la seguretat en els programes de seguretat ciutadana, com si poguessin haver-hi ciutats segures mentre les dones i els nens estan insegurs a casa seva.

35. Vegeu GIANOULIS Ch., *Citizens' Europe as a Transitional Concept*, a MILOS, J.; KATSELI, L.; PELAGIDIS, Th. (ed), *Rethinking Democracy and the Welfare State*, Atenes 1999, pàg. 332.

36. Aquesta important observació es troba en un article de l'economista francès René PASSET. Vegeu PASSET, R. «L'imites de la circulation marchande», a *Le Monde Diplomatique*, Suplement, juny 1992, III.

relació entre Europa i el món, no es va més enllà de la reglamentació del flux migratori per als pròxims anys.

Si l'exclusió social té una arrel global i, alhora, és el punt d'emergència de problemes de la seguretat, aleshores és evident que cada política de seguretat serà il·lusòria si no s'inscriu dins d'una política global de desenvolupament en el món. Cap força no podrà contenir l'onada migratòria cap a les àrees del món en què s'ha concentrat el desenvolupament econòmic. El risc de la il·legalitat i de la superexplotació resultarà, per als habitants del Tercer i del Quart Món, sempre menor que la pròpia expectativa existencial de pobres, sense feina, sense terra; als subjectes sense futur producte d'una economia que odia el futur.

Restituir el futur a l'economia i a la política en un marc metodològic general que abraça totes les polítiques i les professions en un model orientat a l'emancipació i al benestar general, i no als privilegis de pocs. Certament aquesta metodologia general no pot substituir els programes específics de les professions i de les polítiques: la metodologia general només podrà ficar-les en sinergia entre aquestes. No és tot, però és moltíssim per a assegurar la recerca dels continguts específics dels programes i de les professions, un criteri heurístic adequat a l'extrema complexitat del sistema social del món i a l'opció política per la democràcia.

La batalla continuarà, doncs, tenint lloc en molts fronts en els quals els ciutadans, els professionals i els funcionaris estan impregnats en la pràctica quotidiana.

Hi ha, tanmateix, una gran diferència en la perspectiva de recerca, de formació i d'acció de tots els actors que insisteixen en les polítiques de prevenció i de seguretat, segons si es parteix d'una metodologia global o si solament cada especialista es limita, en el seu camp, a buscar com administrar o reparar les despeses produïdes per forces i processos posats fora del control crític de l'ús públic de la raó, ignorades o considerades naturals o fatals. Esdevé actual la formulació que a aquesta alternativa han donat els cònjuges Schwendinger el 1970³⁷ referint-se a dos models oposats de criminologia, una formulació que certament abasta no solament la producció del saber científic, sinó també la formació dels professionals i l'acció quotidiana dels actors de la política. Així, doncs, la pregunta que ens hem de fer encara avui tots nosaltres, els que d'alguna manera estem units per aquella etiqueta («criminologia») que encara no és prou precisa ni exhaustiva, però que potser de totes maneres al·ludeix al camp d'acció dels nostres rols professionals, és: Volem ser defensors de l'ordre o guardians dels drets humans?

37. SCHWENDINGER, H.; SCHWENDINGER, J. *Defenders of Order or Guardians of Human Rights? a «Issues in Criminology»*, 1970, pàg. 123-157.