

ALESSANDRO BARATTA

Director del Instituto de Sociología del Derecho y de Filosofía Social  
de la Universidad de Saarland

## 1. ¿DERECHO A LA SEGURIDAD O SEGURIDAD DE LOS DERECHOS?

La seguridad es una necesidad humana y una función general del sistema jurídico.<sup>1</sup> En ninguno de los dos casos tiene contenido propio: en cuanto al sistema de necesidades, la seguridad es una necesidad secundaria; por lo que respecta al sistema de derechos, la seguridad es un derecho secundario. En una teoría antropológica e históricosocial la necesidad de seguridad es accesoria (y, en este sentido, «secundaria») respecto a todas las otras necesidades básicas o reales,<sup>2</sup> que pueden definirse como «primarias». Es la necesidad de certeza de la satisfacción de necesidades, certeza en un doble sentido: discursivo (reflexivo) y temporal. La certeza discursiva (reflexiva) se refiere al objeto de determinadas necesidades primarias, a su construcción y definición en la esfera del intelecto y del lenguaje; se trata de la necesidad de conocer las necesidades y de comunicarlas. La certeza temporal se refiere a la continuidad de la satisfacción y, a saber, a la repetición de

---

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*, en GRIMM, D. (ed.): *Staatsaufgaben*, Frankfurt am Main, 1996, pp. 523-551.

2. Entendemos por «necesidades básicas» las que se han estabilizado en la historia natural de la humanidad, y, por tanto, tienen un alto grado de constancia en el tiempo y en el espacio, como las necesidades de alimentación, ropa y vivienda. Al hablar de «necesidades reales» nos referimos a aquellas que, altamente evolutivas, se producen en la relación dinámica entre satisfacción de las necesidades, desarrollo de las capacidades y surgimiento de nuevas necesidades. Esta relación dinámica es propia de la historia social de la humanidad. Las «necesidades reales» corresponden a posibilidades de desarrollo y de calidad de la vida que resultan del grado alcanzado por la capacidad de producción material y cultural en la sociedad, aunque se realicen sólo en parte a causa de distorsiones del sistema de producción y distribución de la riqueza, despilfarros, guerras e injusticia social. Sobre esta concepción de las necesidades y sobre su proyección normativa en derechos, a lo largo del proceso de consolidación de los derechos humanos, véase BARATTA, A.: «Bedürfnisse als Grundlage von Menschenrechten», *Festschrift für Günter Ellscheid zum 65. Geburtstag*, Baden-Baden, 1999, pp. 9-18.

ésta más allá de la situación actual. En ambos sentidos, la necesidad secundaria de certeza está determinada por el tránsito de su satisfacción de una dimensión natural e instintiva a una dimensión histórica e intelectual.

En el sistema jurídico la necesidad se presenta en forma de derechos. Pero en este caso la necesidad de seguridad tampoco es una necesidad primaria, sino accesoria (y, en este sentido, «secundaria») a todas las demás necesidades reconocidas como derechos en este sistema. En cuanto a los derechos, la seguridad adquiere incluso dos significados diferentes, según sea observada desde un punto de vista externo al sistema jurídico o desde un punto de vista interno. Considerando la necesidad de seguridad en una teoría sociológica del derecho, la pregunta que se plantea es: ¿Hasta qué punto el derecho, entendido como sistema de operaciones, contribuye a la seguridad<sup>3</sup> en la sociedad? Ésta es una manera de cuestionar directamente la validez «empírica» del derecho, en la cual la seguridad se concibe como un hecho.

En una teoría normativa (tecnicojurídica) del derecho, en cambio, el hecho de cuestionar la seguridad es proporcional a la validez «ideal» del derecho.<sup>4</sup> En la teoría sociológica se considera la seguridad *a través* del derecho. En la teoría normativa se considera la seguridad *del* derecho, y para esta concepción se usa a menudo el sinónimo «certeza». El punto de vista empírico o sociológico es *externo* al sistema jurídico; lo ideal o tecnicojurídico es, en cambio, un punto de vista *interno*.

La seguridad (o certeza) del derecho desde el punto de vista interno al sistema jurídico debe ser construida, para ello, en referencia a normas e interpretaciones de normas; en otras palabras, normativamente y no de hecho. Decir que «los derechos son ciertos» significa, desde el punto de vista interno, que la norma que los protege es suficientemente clara, consistente con las reglas y los principios de la Constitución y coherente operativamente con el procedimiento legal en que se debe asegurar su «justiciabilidad».

Por todo lo que se ha visto hasta ahora tendría que haber resultado evidente que un «derecho fundamental a la seguridad»<sup>5</sup> no puede ser más que el resultado de una construcción constitucional falsa o perversa. En efecto, una construcción así es superflua, si significa la legítima demanda de seguridad de todos los derechos por parte de todos los individuos —en este caso, más que de derecho a la

3. Es oportuno distinguir en este caso la seguridad objetiva de la seguridad subjetiva. La primera se refiere a la satisfacción de necesidades reconocidas como derechos la segunda, al sentimiento de seguridad (o de inseguridad) difundido o de los diferentes individuos. Desde el punto de vista objetivo, podemos distinguir en abstracto los objetos de la necesidad de seguridad sobre la base de su reconocimiento o no reconocimiento como derechos. Por otra parte, en el sentimiento (individual o difundido) de seguridad o inseguridad, es posible diferenciar en concreto varios objetos; sin embargo, siempre queda una parte residual de este sentimiento, en la que se sedimentan sin diferenciación alguna las experiencias y los afectos relativos a las diferentes necesidades. Para esta parte residual sería una tarea ardua, si no imposible, observar los efectos específicos del derecho.

4. Para la distinción entre un sentido empírico (sociológico) y un sentido ideal (normativo, tecnicojurídico) de validez, véase WEBER, M.: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundrisse der verstehenden Soziologie*, vol. 1, Tübingen, 1956, pp. 181-82.

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

seguridad debería hablarse de seguridad de los derechos, o de «derecho a los derechos»—,<sup>6</sup> o bien es ideológica, si implica la selección de algunos derechos de grupos privilegiados y una prioridad de acción del aparato administrativo y judicial en su favor, y, al mismo tiempo, limitaciones en los derechos fundamentales reconocidos en la constitución y en las convenciones internacionales.<sup>7</sup>

Estos mecanismos discriminatorios en la administración de los derechos fundamentales a favor de ciudadanos «respetables» están garantizados y, a costa de los excluidos (inmigrantes de color, parados, indigentes, toxicómanos, jóvenes marginados, etc.), condicionan una reducción de la seguridad jurídica que, a su vez, alimenta el sentimiento de inseguridad en la opinión pública y se beneficia de ello. El resultado es una forma de estilización selectiva de las áreas de riesgo de violación de los derechos, donde la parte no está en el todo, sino en lugar del todo o, directamente, contra el todo, entendido el «todo» como los derechos fundamentales y todas las personas.

Desde un punto de vista abstracto, «la política de seguridad» puede tener dos direcciones opuestas: puede estar orientada hacia el modelo del *derecho a la seguridad* o hacia el modelo de la *seguridad de los derechos*. El modelo dominante en Europa y en los Estados Unidos es el primero, pero la orientación hacia el segundo modelo, representada por notables experiencias de política de seguridad entendida como *política de la ciudad*,<sup>8</sup> constituye no sólo un modelo alternativo *legítimo*, sino también una opción posible, pero improbable. Esta opción corresponde a una política integral de protección y satisfacción de todos los derechos humanos y fundamentales.

Una política integral de protección y satisfacción de los derechos humanos y fundamentales no es sólo un modelo posible (pero improbable), alternativo al que ya existe (pero no es necesario); éste es también un modelo legítimo, porque corresponde a la validez real de las normas contenidas en la constitución del Estado social de derecho, al derecho internacional de derechos humanos y a la demanda social de

6. No contradice, sino que confirma la tesis expuesta en el texto el hecho de que el art. 2 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 consagró un «derecho a la seguridad». El contenido de este derecho no es otra cosa que lo que Hegel llamó «el derecho absoluto a los derechos» y, efectivamente, como en la formulación de Hegel, se trata del mantenimiento y estabilidad en el tiempo de los derechos naturales, una vez consolidados como derechos fundamentales de los ciudadanos. En su ilustrativa interpretación del artículo 2 de la Declaración, Ulrich K. Preuß identifica este «derecho a los derechos» como el «derecho humano a los derechos civiles». *Vid.* PREÜß, U. K., *Revolution, Fortschritt und Verfassung*, Frankfurt am Main, 1994, pág. 136.

7. No habría podido escapar a observadores atentos y preocupados por la suerte del Estado social de derecho una maniobra con vistas a limitar la seguridad de los derechos, a través del artificio del «derecho a la seguridad», en el contexto de una estrategia conservadora dirigida a legitimar, en lugar de corregir, la actual tendencia a privilegiar la fuerza, en lugar del derecho, como garantía de la seguridad, tendencia que corresponde al desarrollo de una *sociedad de control* y de un *Estado penal*, condicionado por el efecto de la globalización neoliberal de la economía. Para la crítica del «derecho a la seguridad», véase HANSEN, R.: «Eine Wiederkehr des «Leviathan»? Starker Staat und neue Sicherheitsgesellschaft», *Kritische Justiz*, 32, 1994, pp. 240-42. Para la crítica a la sociedad de control y al «Estado de prevención», véase HIRSCH, J.: *Der Sicherheitsstaat. Das «Modell Deutschland», seine Krise und die neuen sozialen Bewegungen*, Frankfurt am Main, 1986; DENNINGER, E.: «Der Preventionsstaat», *Kritische Justiz*, 26, 1988, pp. 1-15; DE GIORGI, A.: *op. cit.*

8. Un ejemplo que destaca es el proyecto «Città Sicure» de la región Emilia-Romania, en Italia.

aplicación de estas normas. En este sentido, en efecto, después de una deconstrucción preliminar de los sentimientos de inseguridad<sup>9</sup> y de la demanda de pena que hay en la opinión pública, podrá ser reconstruida la *demanda de seguridad*, como contenido actual y potencial de la «comunicación política de base». <sup>10</sup> Una reconstrucción así permitirá establecer, desde los puntos de vista empírico y normativo, que la política de prevención del delito y el derecho penal no pueden ocupar el lugar de una política integral de derechos; al contrario, son eficaces y legítimos sólo si actúan como un componente parcial y subsidiario de esta política. <sup>11</sup>

En una visión correcta desde el punto de vista del derecho constitucional e internacional, la política de prevención y de seguridad abarca un campo mucho más amplio que la prospectiva restringida de la «lucha» contra la delincuencia (una lucha dirigida, sobre todo o únicamente, hacia el control de los excluidos). Ésta es también, y sobre todo, una lucha contra la exclusión social y contra los mecanismos inhumanos y esclavizadores<sup>12</sup> de acumulación de impuestos para la globalización neoliberal de la economía; una lucha por una sociedad basada en la realización de las necesidades reales, es decir, de las posibilidades de desarrollo<sup>13</sup> de los individuos y de los pueblos.

## 2. LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN Y SEGURIDAD EN LOS ESTADOS UNIDOS Y EN EUROPA

En los últimos veinte años, dos historias diferentes han marcado la política de prevención y seguridad en los Estados Unidos y en Europa. Podemos repasarlas sumariamente indicando los puntos siguientes:

### 2.1 Historia número uno<sup>14</sup>

- a) A principios de los años ochenta se había difundido ampliamente el conocimiento del fracaso de una política de control del delito a través de la represión penal (amenaza y aplicación de la pena estatal), así como de los límites de una política de seguridad centralista, tecnocrática y autoritaria.
- b) Se intensifica, en consecuencia, la investigación de una nueva vía para la administración de la seguridad entendida como un «bien colectivo» a

9. Para una amplia discusión sobre la investigación internacional de la seguridad y del miedo al delito, véase MOSCONI, G.; ROCHE, S.: *Sociologie politique de l'insécurité*, París, 1998.

10. Sobre la comunicación política de base como ejercicio de democracia y su diferencia respecto de la opinión pública y la investigación demográfica, véase SCHMIDTCHEN, G.: *Die befragte Nation*.

11. Sobre la necesaria inserción de la política penal en el marco general de las políticas de protección de todos los derechos fundamentales, véase BARATTA, A.: «Droits de l'homme et politique criminelle», *Déviance et Société*, 23, 1999, pp. 239-257.

12. Sobre el creciente fenómeno de la esclavitud en el marco de la economía global, véase ARLACCHI, P.: *Schiavi. Il nuovo traffico di esseri umani*, Milán, 1999; BALES, K.: *I nuovi schiavi*, Milán, 2000.

13. *Vid.* nota 2.

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

través de políticas no represivas, locales y participativas. Las administraciones locales y las oficinas de los síndicos se convierten en protagonistas de programas de control del delito y de comportamientos «incivilizados» en el marco de una más amplia política de la ciudad dirigida, en particular, a la prevención de la marginación social.<sup>15</sup> Se multiplican las tentativas de implicar a diversos actores del Estado y de la comunidad local en programas «multiagenciales» de acción (*partenariat*, en la terminología francesa).

- c) Al contrario de la estructura vertical de centro y de periferia o de conformidad con el país, paralelamente, tiene un papel importante la estructura horizontal constituida por redes nacionales o internacionales de gobiernos locales. El Foro de Colectividades Locales Europeas para la Seguridad Urbana y la Conferencia de los Síndicos de los Estados Unidos convocaron en 1989, en Montreal (Canadá) la First European and North American Conference on Prevention of Delinquency. La segunda conferencia, con la participación de Austria y de países africanos, se celebró en 1991 en París (Francia). Los temas principales de la conferencia fueron los delitos de la calle (robo y asalto), la delincuencia juvenil y la delincuencia ligada a la drogodependencia. El problema de la seguridad se extiende al sentimiento de inseguridad y a los comportamientos «incivilizados».<sup>16</sup> Junto a la prevención «situacional» se da importancia a la prevención «social» de la delincuencia.<sup>17</sup>

## 2.2 Historia número dos<sup>18</sup>

- a) A causa del impacto de los proyectos de evaluación, pero aún más de la crisis del Estado social, en Estados Unidos se difunde durante los años ochenta un escepticismo general respecto a los programas de tratamiento y de resocialización en las prisiones, así como respecto a los alternativos y postpenitenciarios, especialmente en cuanto a los jóvenes infractores.<sup>19</sup> La

15. En Francia y en otros países, la Administración central sostiene y financia los programas locales.

16. Sobre estos enfoques de la *nouvelle prévention*, véase ROBERT, PH., *op. cit.*, «Introducción».

17. Con la introducción de este concepto se añade, sin embargo, el grave riesgo de una superposición de la política criminal a la política social, ya que esta última se dirige al control preventivo de infractores potenciales, en lugar de dirigirse a la realización de los derechos fundamentales de personas (como jóvenes marginados, extranjeros) que se han visto privados de su disfrute. Véase BARATTA, A.: «Droits de l'homme et politique criminelle», *op. cit.* Esta tendencia está en la base de lo que se ha ido analizando críticamente como el paso del Estado asistencial al Estado penal. Véase WACQUANT, L. J. D.: «De l'Etat social à l'Etat pénal», *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 124, París, 1998.

18. Para un análisis general de las transformaciones sociales y políticas en las que se añade este desarrollo, véase 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», *Kriminologisches Journal*, 1995, pp. 243-256; YOUNG, J.: *The Exclusive Society. Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*.

19. Vid. LIPTON, D.; MATTISON, R.; WILKS, J.: *The Effectiveness of Correctional Treatment. A Survey of Treatment Evaluation Studies*, Nueva York, 1975; MARTIN, S. E.; SECHREST, L. B.; REDNER, R. (ed.): *New Directions in the Rehabilitation of Criminal Offenders*, Washington, 1981. Para una reconstrucción del debate y una discusión de los métodos estadísticos empleados en las evaluaciones de los programas de resocialización en los Estados Unidos, véase WILSON: «What works? Revisited: New Findings on Criminal Rehabilitation», *The Public Interest*, 61, 1981, pp. 3-37.

crisis de la política de rehabilitación provoca un desplazamiento, a su vez, hacia las teorías neoclásicas de la pena como retribución y hacia las teorías neautoritaristas de la pena como neutralización (en las formas de *incapacitation* y de *specific deterrence*). La consecuencia es un dramático incremento de la población carcelaria y de la ejecución de la pena de muerte en los años noventa. Junto a la «nueva penología», en los años ochenta y noventa surge y se desarrolla en los Estados Unidos y en Gran Bretaña una política criminal «actuarial».<sup>20</sup>

- b) La política criminal actuarial presupone la existencia de grupos sociales caracterizados por un alto riesgo de delincuencia que no puede ser reducido en poco tiempo (pero en realidad se trata de un alto riesgo de criminalización, a causa de la selectividad del sistema represivo, que se dirige sobre todo o casi exclusivamente contra los grupos sociales más débiles). Por consiguiente, las medidas represivas deben concentrarse sobre una «clase de infractores severamente restringida»,<sup>21</sup> lo cual puede justificarse sólo porque «estamos redistribuyendo una carga de riesgo que no somos capaces de reducir inmediatamente».<sup>22</sup> Un atento estudio del argumento describe esta «lógica asegurativa» que inspira la política criminal en los términos siguientes: «(...) hay, por consiguiente, factores de riesgo distribuidos casualmente en el ámbito de una colectividad, que no pueden ser referidos directamente a sujetos singulares, sino cuando éstos últimos entran en grupos determinables sobre la base de una mayor o menor tasa de riesgo».<sup>23</sup>
- c) En Estados Unidos se desarrolla el modelo de «tolerancia cero» como respuesta a la delincuencia y al desorden social («ventanas rotas»),<sup>24</sup> y adquiere gran resonancia en Europa. Se asiste a una amplia recepción, sobre todo en los ambientes conservadores de la política y de la Administración, del «modelo de Nueva York».<sup>25</sup> En Gran Bretaña se desarrollan las nuevas políticas represivas de la era Thatcher y, ahora, del gobierno Blair.<sup>26</sup>

20. FEELEY, M.; SIMON, J.: «Actuarial Justice: The Emerging New Strategy of Correction and its Implications», en NELKEN, J. (ed.): *The Futures of Criminology*, Londres, 1994, pp. 173-201.

21. FLOUD, J.: «Dangerousness and Criminal Justice», *The British Journal of Criminology*, 22, 1982, pp. 213-228 (pág. 218).

22. *Ibidem*.

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

24. Si una ventana rota no se repara inmediatamente, al cabo de poco tiempo todas las ventanas de la casa estarán rotas; con esta teoría, expuesta en un artículo ya célebre, Wilson y Kelling introdujeron la filosofía de la «tolerancia cero» adoptada en Nueva York bajo la administración del alcalde Giuliani. Véase WILSON, J. Q., KELLING, G. L.: «The Police and Neighbourhood Safety», *The Atlantic Monthly*, marzo de 1982, pp. 29-38.

25. Véase, entre la numerosa bibliografía, HECKER, W.: «Vorbild New York? Zur aktuellen Debatte über eine neue Sicherheits- und Kriminalpolitik», *Kritische Justiz*, 30, 1997, pp. 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 Windows and Bringing Dawn Crime. Die New Yorker Polizeistrategie der Neunziger Jahre», *Kritische Justiz*, 32, 1999, pp. 32-57.

26. *Vid. Crime and Disorder Act*, 1998.

### 2.3 Superposición de ambas historias

Las dos historias se superponen parcialmente y ni siquiera es posible reconocer en la realidad únicamente dos modelos de política de prevención y de seguridad. Se puede, por otra parte, construir mediante estilización y polarización dos *tipos ideales* opuestos y distribuir, tomándolos como referencia, por su mayor o menor proximidad, los modelos existentes en Europa y en América. Los dos tipos o modelos ideales deben ser definidos, separadamente, a través de dos pares de elementos. En el esquema representado en la tabla siguiente (fig. 1), los elementos de la columna A representan el modelo ilegítimo, al que se acerca la tendencia represiva de la política de prevención y de seguridad hoy dominante en Europa y en los Estados Unidos. Los elementos de la columna B representan, en cambio, el modelo legítimo, al que se acercan los programas alternativos de política de prevención y de seguridad dirigidos hacia una política integral de protección y de aplicación de derechos.

**Figura 1.** Dos modelos de política de prevención y seguridad

Exclusión social	Inclusión social
Seguridad para los fuertes contra el riesgo procedente de los débiles y los excluidos.	Seguridad de todos los derechos de todas las personas.
Política tecnocrática, dirigida a la conservación del estatus social.	Política democrática, dirigida al <i>empowerment</i> (delegación del poder) de los débiles y excluidos.
Política centralista, autoritaria.	Política local, participativa.
La demanda de seguridad se reduce a la demanda de penas y de seguridad contra la delincuencia.	Deconstrucción de la demanda de penas en la opinión pública y reconstrucción de la demanda de seguridad como demanda de seguridad de todos los derechos.
Toda la política de seguridad es política criminal.	La política criminal es un elemento subsidiario en el interior de una política integral de seguridad de todos los derechos.
Política privada de seguridad. La seguridad es un negocio. Los ciudadanos se convierten en policías ( <i>neighbourhood watch</i> ).	Política pública de seguridad. La seguridad es un servicio público. Los policías se convierten en ciudadanos (policía comunitaria).
Aceptación de la desigualdad y autolimitación del disfrute de los espacios públicos por parte de la víctima potencial.	Afirmación de la igualdad y uso ilimitado de los espacios públicos por parte de todas las personas.
Seguridad a través de la reducción de los derechos fundamentales (eficiencia penal, derecho a la seguridad)	Seguridad en el marco de la Constitución y de los derechos fundamentales (derecho penal mínimo, seguridad de los derechos).
Seguridad como política de la «fortaleza europea».	Seguridad como política de una «Europa, abierta», dirigida al desarrollo humano en el mundo.

### 3. EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA DE DERECHOS

En la sociedad global y en las sociedades nacionales, la lógica de la exclusión es la dominante. El desarrollo económico —calculado en términos de valoración del capital— y el desarrollo humano —calculado según los indicadores utilizados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo— no tienen una relación necesaria entre ellos. Por consiguiente, en general y en determinados países crece al mismo tiempo la riqueza y la pobreza, la distancia entre ricos y pobres, es decir, entre la inclusión en el desarrollo y la exclusión. Esta distancia determina los estereotipos del diferente y del peligroso, el contenido específico del sentimiento de inseguridad de los grupos sociales de asegurados<sup>27</sup> y una política de seguridad dirigida exclusivamente al control de la población reducida en papeles precarios del proceso productivo o sin ningún papel. La espiral de la exclusión se eleva con la paradoja de que el control del riesgo aumenta el riesgo y la seguridad de los asegurados se vuelve precaria. En lugar de aumentar la seguridad de todos crece la inseguridad de todos.

El derecho a la seguridad de grupos socialmente fuertes en cuanto al riesgo procedente de grupos privados del disfrute de los derechos fundamentales o, en cambio, la seguridad de los derechos de todos no es la única alternativa entre dos objetivos opuestos de la política de seguridad y de la política pública. En esta alternativa se calcula la distancia entre dos conceptos y dos prácticas opuestas de la política. El modelo de la inclusión, antes que un modelo de política de seguridad, es un modelo de desarrollo económico y humano en determinados países del mundo.

La producción de riqueza pagada con el empobrecimiento y el subdesarrollo, es decir, con el aumento de necesidades que no se traducen en demandas de bienes en el mercado; o la destrucción de capacidad humana que no se traduce en oferta de bienes, en otras palabras, la economía neoliberal, es la base del modelo social de exclusión y del modelo correspondiente de política de prevención y de seguridad. Es difícil imaginar ciudades seguras en las condiciones impuestas por la economía neoliberal. Es más fácil imaginarlas en las condiciones permitidas de una economía al servicio del desarrollo humano, donde el riesgo y la inseguridad disminuirán en la medida en que aumente la seguridad de los derechos de todos. El primer objetivo corresponde a la política como *administración* del estatus social; el segundo, a la política como *proyecto* de una sociedad diferente, una sociedad más justa y más igualitaria.<sup>28</sup>

La política como administración del *status quo* social es un modelo tecnocrático; la política como proyecto es un modelo democrático. En el primero, los políticos son los técnicos; en el segundo, los ciudadanos son los políticos. El *empowerment*, es decir, el aumento del poder social de los grupos débiles, la inclusión

27. Véase, también, para una amplia documentación sobre investigaciones recientes, LEGNARO, A.: «Die Stadt, der Müll und das Fremde —Plurale Sicherheit, die Politik des Urbanen und die Steuerung der Subjekte», *Kriminologisches Journal*, 1998, pp. 268-283.

28. Sobre la alternativa entre ambas concepciones de la política y entre tecnocracia y democracia, véase BARCELLONA, P.: *Lo spazio della politica. Tecnica e democrazia*, Roma, 1993.

social de los excluidos, no es sólo el resultado, sino que es además la condición de una política democrática. La aparente circularidad entre condición y resultado se transforma en una espiral, si se considera la democracia como un proceso que requiere la extensión de la base social de la participación en mecanismos comunicativos y de decisión y que, al mismo tiempo, la promueve.

Sólo el proceso democrático (y no la administración tecnocrática de la desigualdad y del riesgo) puede favorecer el proyecto de una política de seguridad entendida como política de derechos, porque sólo esto es, a su vez, un proyecto de seguridad de la ciudad y un proyecto de ciudad, de comunicación política y de sociedad.

Un proyecto así encuentra, hoy, en contraposición con el que provoca una fuga general del ciudadano de la política, su campo preliminar de experimentación en la dimensión local. En la comunidad local, en el municipio, en el barrio, puede comenzar el proceso de reintegración del ciudadano en la política, es decir, el cambio del lugar de la política de la *opinión pública* a la *discusión política de base*<sup>29</sup> y, por tanto, el tránsito del modelo tecnocrático de la política al modelo democrático. En el modelo tecnocrático los ciudadanos son espectadores de la que se ha denominado «la política como espectáculo»; en el modelo democrático los ciudadanos son actores de la política.

Además, en la dimensión local es más fácil dar a experiencias políticas nuevas, basadas en la participación activa del ciudadano, el carácter de un experimento político, que no es sólo el resultado de un proceso democrático basado en la comunicación y en la toma de decisiones de forma colectiva, sino que a su vez es el objeto y el alimento de este proceso. El experimento político requiere la visibilidad social de los efectos y la posibilidad de que su evolución se convierta en el nuevo objeto de la comunicación política de base. Condiciones favorecidas, opinamos, por la dimensión local.

Finalmente, la dimensión local permite más fácilmente la formación de actores políticos colectivos y multiagenciales, con la participación de organismos públicos y privados. Los actores políticos colectivos y multiagenciales son de gran importancia, porque aseguran no sólo la participación de la comunidad local en la política pública de prevención y de seguridad, sino también la multidisciplinariedad en la construcción de los problemas y de la multiagencialidad para responder a ella, a través de la aportación del saber académico y de diferentes profesionales.<sup>30</sup>

La reintegración del ciudadano en la política permite sustituir el marketing político, basado en la opinión pública, con la dialéctica de la opinión y el consenso, que tiene lugar en la comunicación política de base. La opinión pública tiene muy poco de *pública*; en realidad, sólo es la media estadística de las opiniones privadas. Privadas, porque los entrevistados las expresan no en el ejercicio de un papel público, del *status activus* del ciudadano, sino en la función de espectador aislado, objeto casual de un sondeo de opinión. Cuando, en cambio, nos encontramos en presencia de un encuentro público, o de carácter público, entre ciudadanos (o

29. Vid. nota 10.

30. Sobre el enfoque multidisciplinar y la organización multiagencial de la política de protección de los derechos y de la *política de la ciudad*, véase BARATTA, A.: «Droits de l'homme et politique criminelle», *op. cit.*

entre ciudadanos y funcionarios) en el papel y en la responsabilidad que deriva de la participación en decisiones en nombre colectivo, entonces, en el ejercicio de la democracia participativa, se lleva a cabo el *uso público* de la razón.

La investigación sociológica en el tema de la inseguridad y de demanda de pena ha demostrado que derivan sólo en parte de una percepción directa del riesgo de la criminalidad. Representan en gran medida la canalización, en esta *provincia di senso*, de frustraciones que dependen en realidad de la insatisfacción de otras necesidades y de otros derechos. En una comunicación racional entre ciudadanos, en la que pueden confluír los resultados de investigaciones científicas, la opinión pública no es un criterio de evaluación y decisión, sino que más bien es el objeto de un discurso crítico. A través del saber científico y la comunicación política de base la demanda de pena puede venir deconstruida y decodificada como demanda de seguridad de todos los derechos.

Aquí se entrelaza la alternativa entre dos modelos opuestos de política criminal. Una administración tecnocrática de la opinión pública produce la hipérbole y el aislamiento de la política criminal como política simbólica y represiva: los actores políticos venden la ilusión de seguridad contra el consenso del público de la política. En este caso, la canalización de diversas necesidades en necesidades de seguridad contra la delincuencia no sólo es usada, sino también fomentada, por los actores políticos. La parte se dramatiza y sustituye al todo: toda la política de seguridad es política criminal, preventiva o punitiva, encuentra sus propios límites y su propia legitimación en el diseño constitucional de los derechos y, por ello, constituye un componente parcial y subsidiario de la política dirigido a su protección y realización.

La oposición entre gobierno tecnocrático y autogobierno democrático del bien *seguridad* se expresa también entre una concepción privada y una concepción pública de este bien. La política criminal, en el primer caso, corresponde a un modelo neoliberal radical de la economía y de la política.

Esto significa que la acción político-criminal del Estado y de las entidades locales resulta *parcial y subsidiaria*: pero no en el contexto de una política integral sino de derechos de producción, sólo en el contexto general de la privatización y mercantilización de funciones primarias reservadas al Estado social.

La experiencia norteamericana de este proceso está todavía lejos de Europa, pero menos lejos de lo que puede parecer a primera vista. En Europa es aún impensable una gestión comercial de las instituciones penitenciarias, como la introducida en Estados Unidos. Pero los servicios privados de policía ya han alcanzado una extensión igual o superior a la de los servicios públicos.

Se da otro aspecto, no menos importante, de la privatización del gobierno de la seguridad; se trata del *autogobierno*, pero no autogobierno público, como en el modelo democrático, sino autogobierno privado. Además, en este caso, como en el precedente y de una manera aún más grave, estamos en presencia de una renuncia del Estado a la función que debería legitimarlo sobre la base del pacto social moderno: el monopolio de la violencia. Aparecen, entonces, junto a las empresas privadas de vigilancia, organizaciones de defensa del vecindario (*neighborhood watch*). Con la privatización, la calidad y la eficacia de los servicios de

seguridad de que disponen aumentan proporcionalmente según el poder económico y el poder social de los destinatarios. Este desarrollo en el terreno privado se suma, así, con un aumento general de la desigualdad de protección contra el delito, a la selectividad estructural de la protección ofrecida por la justicia penal. Su selectividad, como es sabido, no consiste sólo en el hecho de que criminaliza más a los pobres que a los ricos, sino también en el hecho de que se defienden más los ricos que los pobres.<sup>31</sup>

La experiencia de las organizaciones vecinales ha tenido en Europa un momento de expansión sobre todo en el Reino Unido. En el modelo neoliberal de la policía comercial, el servicio de policía se convierte en negocio y los ciudadanos se convierten en policías. En este modelo se contraponen el del Estado social de derecho, en el cual la prevención y la seguridad son el objeto exclusivo de la política pública, en un régimen dirigido a alcanzar la máxima igualdad social de las oportunidades (de ser controlado y de ser protegido).

La distancia entre los policías y los ciudadanos disminuye en la medida en que la policía se inserta en la comunidad, viene instruida y se representa a sí misma como una instancia específica del sistema general de la protección de todos los derechos. No es una casualidad que el experimento de la «tolerancia cero» en Nueva York esté basado sobre todo en una reorganización radical de la policía, en un sentido diametralmente opuesto al modelo de la «policía comunitaria»; distanciamiento de la población, extrema dureza y aislamiento de la función de «guerra a la delincuencia» y, en cuanto al contexto de la protección de los derechos, con una clara tendencia a limitaciones y violaciones de estos derechos y una fuerte dirección selectiva de la actividad de prevención («situacional y represiva») hacia los grupos «de alta concentración del riesgo», es decir, de los excluidos.

Las formas de autodefensa no violenta forman parte de los programas de prevención dirigidos hacia las víctimas potenciales.

Estos programas se traducen en buena medida en una socialización en la autolimitación del disfrute de los derechos fundamentales y de los espacios públicos. En el caso de la mujer, estas autolimitaciones, acompañadas de la dependencia arraigada culturalmente de la «protección» patriarcal (donde los protectores deben ser del mismo género que los que atentan) y de un déficit estructural de producción por parte de la justicia penal, forma parte de una vieja historia. Las autolimitaciones son *reinventadas* hoy por la victimología preventiva.

La manera en que esta prevención se traduce en programas y «consejos» de autolimitación (no salir sola de noche, no frecuentar unas determinadas calles, lugares públicos, etc.), si la consideramos atentamente, deriva de la misma lógica de los modelos «actuariales»<sup>32</sup> de la política de seguridad: se da por descontado que hay lugares y grupos «peligrosos»; que los hombres son *naturalmente* la fuente de la violencia que sufre la mujer. En lugar de llevar a cabo políticas estructura-

31. Para un análisis histórico y teórico más profundo de la selectividad de la justicia criminal y su relación con la desigualdad social, véase SMAUS, G.: *Das Strafrecht und die Gesellschaftliche Differentiation*, Baden Baden, 1988.

32. *Vid. supra*, II, 2.2.

les y culturales para controlar estos «riesgos», se pide a la víctima que renuncie en parte a sus derechos. En lugar de considerar que la finalidad es la igualdad de derechos y del poder social, la desigualdad es el presupuesto y el programa mismo de la victimología preventiva. Por consiguiente, en el extremo opuesto de este modelo está el modelo del disfrute ilimitado de los propios derechos por parte de la víctima potencial; de esta manera surgen programas para poder darle verdaderamente más seguridad a la ciudad, poblando las calles y las plazas de ciudadanos dispuestos a comunicarse promoviendo el encuentro con los otros (los extranjeros),<sup>33</sup> y no convirtiendo éstos lugares en un desierto de donde hay que huir.

#### 4. CONCLUSIONES

Volviendo de lo particular a lo general: el caso de la victimología preventiva es sólo un ejemplo de la oposición fundamental de dos modelos de política de prevención y de seguridad.

Por una parte, como se ha visto, está el modelo basado en la restricción de los derechos fundamentales. Encuentra su espacio tanto en programas basados en la subordinación a un pretendido derecho a la seguridad (la seguridad de aquellos que son la parte ventajosa del horizonte interno de la exclusión) como en los programas del derecho penal de la emergencia o del llamado eficientismo penal, basado en la pretensión de hacer más eficiente y más rápida la mecánica de la justicia penal, a costa de los derechos de los imputados y de la verdad material en el proceso.

Por otra parte, está el modelo de la protección y de la realización de los derechos de todos, comenzando con los grupos más débiles (que, en cambio, en el primer modelo son sólo el objeto que padece y no el sujeto que disfruta de la política de seguridad), y también los derechos de las mujeres y de los niños en los espacios privados.<sup>34</sup>

En el modelo de la seguridad de los derechos de todos, naturalmente, también encuentra su espacio legítimo la seguridad contra los delitos. Pero no se trata solamente de la seguridad contra los delitos típicos de los individuos procedentes de grupos marginados (delincuencia difusa, microdelincuencia), sino también contra los delitos propios de individuos que pertenecen a grupos poderosos. Se trata de la seguridad de los derechos de todos ante las distorsiones delictivas o socialmente perjudiciales del proceso de valoración del capital en las condiciones impuestas por la desregularización neoliberal de la economía.

33. Tal como se ha demostrado en una de las investigaciones empíricas (dirigidas por Dario Melossi) en el marco de la actividad del Comité Científico del proyecto «Città Sicure» de la región Emilia-Romanía, en Italia, el «miedo» a los extranjeros es inversamente proporcional a la intensidad de los contactos con ellos. Se tiene miedo de lo que no se conoce, del «otro». Sobre la ambigüedad de la relación con el extranjero en la sociedad contemporánea, ver DAL LAGO, A. (ed.): *Lo straniero e il nemico. Materiali per l'etnografia contemporanea*. Génova, 1997.

34. Estos espacios, normalmente, están excluidos de la economía de la seguridad en los programas de seguridad ciudadana, como si pudiera haber ciudades seguras mientras que las mujeres y los niños están inseguros en sus casas.

En el punto anterior se ha hablado de límites internos, de desarrollo económico interno en los países y regiones del mundo, como, en nuestro caso, la Unión Europea. La sociedad de control y el Estado penal no sólo producen desigualdad, sino que, sobre todo, la presuponen. Pero la desigualdad presupuesta por la política nacional y regional de seguridad se produce mundialmente, en la economía global. Los límites internos entre grupos asegurados y grupos socialmente débiles, entre ciudadanos europeos y extracomunitarios (límites que, en la Unión Europea, sustituyen a los de los Estados miembros)<sup>35</sup> no son más que el reflejo de límites externos erigidos entre la «Fortaleza Europa» y el mundo.

La política de seguridad y la política asistencial en países del Primer Mundo tienen en común que son casi siempre soluciones de urgencia. Pero esta falta de proyección temporal, este «odio al futuro» es, a su vez, la característica de la economía globalizada.<sup>36</sup> Políticas de prevención y de seguridad sin futuro, que se inscriben en una economía sin futuro. Cuando se intentan proyecciones temporales en la relación entre Europa y el mundo, no se va más allá de la reglamentación del flujo migratorio para los próximos años.

Si la exclusión social tiene una raíz global y, al mismo tiempo, es el punto de emergencia de problemas de la seguridad, entonces es evidente que cada política de seguridad será ilusoria si no se inscribe en una política global de desarrollo en el mundo. Ninguna fuerza podrá contener la oleada migratoria hacia las áreas del mundo en que se ha concentrado el desarrollo económico. El riesgo de la ilegalidad y de la superexplotación resultará, para los habitantes del Tercer y del Cuarto Mundo, siempre menor que la propia expectativa existencial de pobres, desempleados, sin tierra; a los individuos sin futuro producto de una economía que odia el futuro.

Restituir el futuro a la economía y a la política en un marco metodológico general que abraza todas las políticas y las profesiones en un modelo orientado a la emancipación y al bienestar general, y no a los privilegios de pocos. Ciertamente, esta metodología general no puede sustituir los programas específicos de las profesiones y de las políticas; la metodología general sólo podrá coordinarlos. No es suficiente, pero sí fundamental para asegurar la búsqueda de los contenidos específicos de los programas y de las profesiones, aplicar un criterio heurístico adecuado a la extrema complejidad del sistema social del mundo y a la opción política por la democracia.

La batalla continuará, pues, desarrollándose en muchos frentes en los cuales los ciudadanos, los profesionales y los funcionarios están implicados en la práctica cotidiana.

Hay, sin embargo, una gran diferencia en la perspectiva de investigación, formación y acción de todos los actores que insisten en las políticas de prevención y de seguridad, según se parta de una metodología global o si cada especialista

35. Vid. GIANOULIS, CH.: «Citizens' Europe as a Transitional Concept», en MILOS, J.; KATSELI, L.; PELAGIDIS, TH., (ed.): *Rethinking Democracy and the Welfare State*, Atenas, 1999, pp. 332.

36. Esta importante observación se encuentra en un artículo del economista francés René PASSET. Véase PASSET, R.: «Limites de la circulation marchande», *Le Monde Diplomatique*, Suplemento, junio de 1992, III.

solamente se limita en su campo, a buscar cómo administrar o reparar los gastos producidos por fuerzas y procesos puestos fuera del control crítico del uso público de la razón, ignoradas o consideradas naturales o fatales. Es de plena actualidad la formulación que dieron los Schwendinger en 1970<sup>37</sup> refiriéndose a dos modelos opuestos de criminología, una formulación que ciertamente alcanza no sólo a la producción del saber científico, sino también a la formación de los profesionales y la acción cotidiana de los actores de la política. Así pues, la pregunta que tenemos que plantearnos hoy todos nosotros, los que de alguna manera estamos unidos por aquella etiqueta («criminología») que todavía no es lo bastante precisa ni exhaustiva, pero que tal vez alude de todas maneras al campo de acción de nuestros cometidos profesionales: ¿Queremos ser defensores del orden o guardianes de los derechos humanos?

---

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