

## La política federal belga de seguridad y de prevención de la delincuencia<sup>1</sup>

YVES CARTUYVELS

Facultades universitarias Saint-Louis, Bruselas

PATRICK HEBBERECHT

Jefe de investigación del Departamento de Criminología y Sociología Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Gantes

51

### INTRODUCCIÓN

Hace treinta años se hablaba poco de prevención de la criminalidad en Bélgica. Naturalmente, la justicia penal tenía una vocación disuasiva y la policía ejercía, dentro del marco de sus misiones administrativas, una función preventiva de los disturbios del orden público. Pero, si exceptuamos estas dimensiones preventivas tradicionales de los aparatos de mantenimiento del orden y de represión, no podemos afirmar que se tratase de una verdadera política de prevención de la delincuencia en los cenáculos judiciales o policiales. La excepción que confirma la regla es el ámbito de la juventud marginal, para quien una «ley de protección», de 1965, plantea un método de prevención del paso al acto delictivo, basado en la puesta en funcionamiento de un doble sistema de protección social y judicial de los menores *en peligro*.<sup>2</sup> Por otro lado, en el marco de intervención sectorial del Estado social, el sector del trabajo sanitario y social monopoliza ampliamente el concepto de prevención y de emancipación, bastante alejado de las preocupaciones «defensivas» penales.

Este recorte de la prevención y las orientaciones que consagra vuelven a retomarse de forma importante durante los años ochenta, bajo el efecto de distintos factores conjugados. En primer lugar, en materia de juventud, las perspectivas teóricas de la reacción social o de otras criminologías críticas más radicales denuncian el intervencionismo excesivo de la política de protección y prevención en lo que se refiere a los *jóvenes en peligro* (*Conseil de la Jeunesse d'Expression*

1. Esta contribución se inscribe en un programa de investigación sobre las nuevas formas de gestión pública de la marginación en Europa, en el marco del TSER-DGXII, *The specific RTD programme* (Unión Europea), 1999-2001.

2. Ley de 8 de abril de 1965 sobre la Protección de la Juventud.

*Française*, 1981). La idea de separar la ayuda a los jóvenes en peligro de la protección judicial de los menores delincuentes avanza, atribuyendo las políticas de prevención a las comunidades, competentes en lo relativo a las personas (y, por lo tanto, en materia de ayuda a las personas), pero manteniendo en el ámbito federal las políticas judiciales para los menores.<sup>3</sup> Y viceversa, los partidarios del realismo penal encuentran espacios políticos para programar una repenalización de la protección de la juventud, que tiende también al renacimiento de una política de prevención policial de la desviación de los jóvenes. Siguiendo con el tema, el aumento del problema de la delincuencia no perdona a Bélgica. A pesar de que esta problemática no es tan importante como en los países vecinos, especialmente en Francia y en los Países Bajos, sí que obliga a los aparatos policiales a reflejarla en su política de prevención. Así, desde los inicios de los años ochenta, la Gendarmería y la policía municipal han puesto en funcionamiento nuevos dispositivos de prevención, los cuales serán una fuente espléndida de inspiración para la política nacional de prevención de la criminalidad, elaborada a partir de 1985 por los sucesivos inquilinos del Ministerio del Interior. Finalmente, los episodios de gran bandidaje (los asesinos de Brabant Wallon) y de terrorismo (las Células Comunistas Combatientes), asociados al drama de Heysel,<sup>4</sup> desembocan en una importante «crisis» del aparato policial. Distintas comisiones parlamentarias de investigación denuncian muchas lagunas y disfunciones y sus trabajos subrayan también la necesidad de revalorizar la policía municipal y su papel de prevención en el ámbito local (Haquin, Mottard, 1990).

Si nos basamos en el modelo francés y, especialmente, en el holandés, desde los comienzos de los años noventa, las autoridades belgas aceptan el «reto de la inseguridad» y aplican dos ejes de trabajo complementarios, con una perspectiva que trata de romper con los anteriores modelos de acción separados, para «integrar» los distintos niveles de intervención preventiva y represiva. Por un lado, empieza a funcionar una política administrativa «global e integrada» de seguridad y de prevención de la delincuencia, que impulsa el gobierno federal. El fortalecimiento de la policía, estimulada a fin de que despliegue una «policía de proximidad», de límites poco definidos, pero sobre todo la creación de «contratos de prevención» y de «contratos de seguridad» en distintas ciudades y municipios «de riesgo» del país, simbolizan la aparición de una «nueva prevención» local de carácter más protector. Por otro lado, se habilitan distintos dispositivos judiciales y se racionaliza el sector *parajudicial* como apoyo a la nueva política de preven-

3. El Estado belga está formado por tres entidades: el *Estado federal*, que ejerce las competencias residuales no atribuidas a los altos niveles de poder (defensa nacional, política de extranjería, moneda, seguridad social, Justicia e Interior); las *regiones* (región flamenca, región valona, región de Bruselas capital), cuyas competencias se basan en un plano territorial e incluyen, especialmente, la vivienda, los transportes, las obras públicas y el comercio exterior, y las *comunidades* (la comunidad flamenca, la comunidad francesa y la comunidad germanófona), cuyas competencias están relacionadas con la lengua de las personas y se refieren, especialmente, a la enseñanza, la cultura, la salud y la ayuda a las personas (y, por lo tanto, la ayuda a la juventud).

4. Durante una final de la Copa de Europa, organizada en Bruselas, en mayo de 1985, el *hooliganismo* de los aficionados ingleses provocó un número importante de víctimas entre los italianos.

ción. Ello consiste en intervenir, con un número de dispositivos nuevos, de manera más rápida, más sistemática y más eficaz contra la «pequeña delincuencia, frecuente y repetitiva», con la colaboración, cuando sea posible, de nuevos actores locales de la prevención.

Estamos hablando de la evolución de esta política federal de seguridad y de prevención de la delincuencia sin dejar de lado los distintos dispositivos complementarios que han empezado a funcionar en el ámbito judicial; porque, en efecto, las autoridades federales han pensado todo el conjunto como un todo «integrado». Además, el hecho de centrarse en una parte del «rompecabezas» podría falsear el diagnóstico de una evolución que, en Bélgica, inscribe las políticas de prevención en una perspectiva de seguridad y conlleva el despliegue de un *Estado de seguridad* (Hebberecht, 1998) o de un *Estado de control* (Cartuyvels, Mary, 1999).

## 1. NUEVA PREVENCIÓN Y POLÍTICA DE SEGURIDAD: EL MARCO INSTITUCIONAL

### 1.1 Vuelta a los orígenes: las iniciativas policiales en la elaboración de una política federal de prevención de la delincuencia (1981-1988)

A comienzos de los años ochenta, el gobierno democratacristiano liberal de Martens-Gol (1981-1985) lleva a cabo una política de recuperación socioeconómica de inspiración neoliberal. En este contexto, la Gendarmería belga impulsa una nueva política de prevención, gracias a la iniciativa de algunos de sus altos funcionarios y sus asistentes (Hebberecht, 1990). Ante la inseguridad creciente, el aumento de las cifras de criminalidad registradas y la disminución de los índices de resolución de los crímenes y de los delitos, se elabora una nueva política de prevención policial, de cariz proactivo, dentro del marco del ejercicio de la función administrativa (Berkmoes, 1990). El interés por las víctimas (potenciales) de delitos contra el patrimonio, la responsabilización de la opinión pública, invitada a hacerse cargo de su seguridad, y el desarrollo de proyectos de prevención dirigidos a jóvenes marginales y delincuentes ocasionales, dibujan las orientaciones principales. La Gendarmería favorece este nuevo intento preventivo con la eclosión de una nueva generación de altos funcionarios de habla neerlandesa, más abiertos que sus predecesores al modelo policial anglosajón. También influyen algunos cuerpos de policía municipal (principalmente en Flandes), quienes, a su vez, desarrollan nuevas prácticas de prevención policial (Carlier, 1990, Valkeneer, 1988).

Este interés por la prevención —que no excluye formas de control social más fuertes en el seno de la Gendarmería, especialmente—, se enfrenta con un obstáculo: como ocurre en otros sectores, no hay coordinación entre las iniciativas de la Gendarmería y las de la policía municipal, entre ambas fuerzas de seguridad hay más competencia que colaboración. Como respuesta a esta situación, a partir de 1985, se toman distintas iniciativas como por ejemplo la creación de una estructura nacional de prevención de la pequeña y mediana

delincuencia, lo cual constituirá el punto de partida de una política nacional de prevención, seguida de una puesta en marcha de comisiones provinciales de prevención de la delincuencia y de un Consejo Superior de Prevención de la Delincuencia, de ámbito nacional (Hebberecht, 1988).

Si bien intentan coordinar mejor los esfuerzos de prevención de la delincuencia iniciados en los últimos años por la Gendarmería y la policía municipal, las nuevas herramientas de prevención se inclinan también hacia una gestión «socio-penal» integrada de la pequeña delincuencia, que incluye la ayuda a las víctimas y el establecimiento de sanciones alternativas (Hutsebaut, Peters, 1989, 487). Sin embargo, aparte de estos ideales de coordinación horizontal de integración vertical, la característica principal de la política de prevención que se dibuja durante estos años es que debe ser especializada y situacional. Traiciona la influencia preponderante de los actores policiales de la prevención, los cuales, desde inicios de los años ochenta, demuestran su preferencia por las teorías del control situacional.

54

## 1.2 Reforma de la policía y primeros hitos de una política administrativa global e integrada de prevención de la delincuencia en el ámbito local (1988-1992)

En mayo de 1988 llega al poder una nueva coalición de centroizquierda que incluye a los socialcristianos y a los socialistas. En el Ministerio del Interior, el socialista flamenco L. Tobback fomenta un programa de reforma de los servicios de policía y favorece el despliegue de proyectos en materia de prevención de la criminalidad, de cariz más local y social. Con su plan de Pentecostés, de 5 de junio de 1990, el gobierno elabora un programa de reforma de la policía y de la justicia que, en materia policial, pretende conseguir tres objetivos:

- reorganizar los servicios de policía como institución *al servicio del público*;
- revalorizar la policía municipal en un contexto en el que se subraye «la importancia de un contacto estrecho con la población para garantizar una policía eficaz y democrática»;
- desarrollar una política local de prevención de la criminalidad.

Con este fin, se privilegian dos instrumentos: para 1991 y 1992,<sup>5</sup> se ponen en funcionamiento unos proyectos piloto de prevención —veintisiete en total— y se dibujan los límites de una nueva política de prevención «global», «multidisciplinaria» e «integrada» de la delincuencia (Poulet, 1995; Synergie, 1995). Todo esto debe desarrollarse a escala local, combinar prevención situacional y pre-

5. Circular ministerial de 12 de noviembre de 1990, dirigida a los burgomaestres y relativa a la Prevención de la Delincuencia y circular ministerial, de 30 de noviembre de 1990, dirigida a los burgomaestres y relativa al Proyecto de Prevención Integrada de la Delincuencia (en las ciudades belgas, el burgomaestre es el jefe del gobierno municipal [n. de la r.]).

vención social, prevención orientada a las víctimas (potenciales) y prevención orientada a los autores (potenciales), y asegurar la colaboración entre los distintos factores de una prevención que se dirige, principalmente, a grupos de población socialmente vulnerables. Por otro lado, también a escala local, se facilita<sup>6</sup> la creación de un Consejo Consultivo Municipal de Prevención. Este órgano consultivo debería de responsabilizarse de emitir opiniones y de presentar propuestas sobre la forma de analizar la delincuencia local, las formas de criminalidad que tienen que ser objeto de una prevención preferente, y todo lo relativo a los actores que es necesario implicar en las acciones de prevención, los modos de subvención de las actividades preventivas, la evaluación de los proyectos de prevención, la información y la sensibilización de la población... También debería de poder encargar a uno o a varios grupos de trabajo la elaboración de propuestas de trabajo o el seguimiento de la realización de proyectos concretos. Esta estructura, interesante sobre el papel, cumplirá sólo parcialmente sus misiones durante la década de los noventa, por motivos que más adelante se analizarán.

Por otra parte, el Consejo Superior de Prevención de la Delincuencia, creado oficialmente el 3 de agosto de 1988, ve modificadas sus misiones y su composición a partir del mes de enero de 1991. Se trata de adaptar el Consejo a la nueva filosofía preventiva, cuyo seguimiento debe garantizar a escala nacional.<sup>7</sup> De este modo, de ser un órgano de planificación o de coordinación de la política de prevención pasa a ser un órgano consultivo del ministro del Interior, con competencia de opinión básica sobre los distintos aspectos de la prevención. Poco solicitado, este órgano no se reúne desde el verano de 1992.

### 1.3 De una política de prevención de la delincuencia a una política de seguridad (1992-1995)

#### 1.3.1 *La ascensión electoral de la extrema derecha en noviembre de 1991 y «reto de la inseguridad»*

En 1991, la aparición en Bruselas de lo que se llama, de forma un poco precipitada, disturbios urbanos (Brion, Réa, 1991) y la ascensión inquietante de la extrema derecha flamenca en las elecciones parlamentarias del 24 de noviembre de 1991, inscriben los temas de la inmigración, la inseguridad y la delincuencia en la agenda política.

En su *Pari pour une nouvelle citoyenneté* (Apuesta por una nueva ciudadanía), hecha pública el 6 de febrero de 1992, el formador M. Wathélet, socialcristiano

6. OOP18 - Reglamento modelo, de 30 de enero de 1992, para la creación de un consejo municipal consultivo de prevención, Ministerio del Interior.

7. Real Decreto, de 31 de enero de 1991, que modifica el real decreto de 6 de agosto de 1985, en el cual se incluye la creación de un Consejo Superior y de unas comisiones provinciales de prevención de la delincuencia, *Moniteur Belge* del 21 de marzo de 1991.

francófono, propone un marco de acción que tiene que responder a la «llamada del elector». Subraya la crisis de confianza de la población y la necesidad de llegar a un «nuevo contrato con el ciudadano» sobre la base de tres ejes preferentes:

- la ciudad (reto esencial, porque es el lugar de la lucha contra la exclusión, del refuerzo de la seguridad y de la recuperación de la movilidad «ecovital»);
- la solidaridad (que significa, sobre todo, la salvaguardia de la seguridad social, pero también la reintegración de los más pobres);
- la política (porque se trata de permitir la readaptación del político en el conjunto de los ciudadanos) (Wathelet, 1992, 6-7).

56

Para aumentar la seguridad del ciudadano, el texto propone, de manera más precisa, que se firmen unos «contratos de seguridad» con las ciudades y los municipios cuyo objetivo sería la mejora de la calidad de la tarea policial municipal, el acercamiento al ciudadano de la policía comunitaria y el impulso de los proyectos de prevención de la delincuencia. Para beneficiarse de estos contratos de seguridad, las ciudades y los municipios deberán crear un consejo municipal de prevención de la delincuencia y contratar un funcionario de prevención.

En funciones a partir del 7 de marzo de 1992, el nuevo gobierno de coalición socialcristiana y socialista se inspira en estas proposiciones y redacta un programa de urgencia sobre los problemas de sociedad, articulado en torno a cinco ejes básicos: la seguridad del ciudadano, la administración de la justicia, un mayor dominio de la inmigración, el medio ambiente y una sociedad más solidaria (*Sécurité du citoyen*, 1993, 5). Para responder al reto de la inseguridad, el gobierno establece cuáles serán sus prioridades en un texto titulado *Sécurité du citoyen* (Seguridad del ciudadano): es necesario reforzar las acciones de prevención, aplicar sanciones alternativas (trabajos de interés general y mediación penal) y acelerar la justicia contra la pequeña delincuencia —prioridades que deben de acompañar las iniciativas en materia de ayuda a las víctimas; se debe luchar contra la toxicomanía, que «provoca una criminalidad sin tregua muy importante», e incluyendo, además, «una mejor prevención, una represión más eficaz y un tratamiento médico más adecuado, incluso en el ámbito penitenciario»; se tienen que encontrar soluciones específicas para la delincuencia de los menores de edad, especialmente haciendo más flexibles las reglas de desembargo y el ingreso en centros cerrados, a la espera de la reforma de la ley sobre la Protección de la Juventud, de 1965 (*Services du Premier ministre*, 1992, 21-22; *Sécurité du citoyen*, 1993, 11).

En definitiva, los ingredientes principales de la política de seguridad de los años noventa son la prevención, la diversificación de sanciones «alternativas» y aceleración de los procedimientos para juzgar la pequeña delincuencia, y el considerar a los jóvenes y a los consumidores de drogas como un objetivo preferente, erigidos ora como causa de la delincuencia, ora como figuras de la inseguridad. Prefiguran bien la perspectiva *global e integrada*, combinando un enfoque social, policial y judicial sobre la pequeña delincuencia, hecho que se mantendrá durante diez años.

### 1.3.2 Los contratos de seguridad y los contratos de prevención al servicio de una visión securitaria de la prevención

El 19 de junio de 1992, el Consejo de Ministros aprueba la nota de orientación *Sécurité du citoyen*, redactada por los ministros del Interior y de Justicia. Mediante la puesta en funcionamiento de contratos de seguridad y contratos de prevención se confirma el principio de un enfoque «global» e «integrado» de la prevención en el ámbito local. Pero, a partir de ahora desaparece la preocupación, proclamada a finales de los ochenta, de orientar la prevención, de manera preferente, hacia unas personas socialmente vulnerables y de responder a los procesos de marginación económica, social y política que están surgiendo. Vuelven las perspectivas del control situacional: la mejor prevención de la delincuencia se asimila a la reducción de las oportunidades de cometer un delito. Además, *Sécurité du citoyen* incide, preferentemente, en distintos tipos de medidas de tecnoprevención, la vigilancia de los servicios de policía, el control hecho por las empresas privadas de seguridad, los porteros, el personal de centros comerciales o de transportes públicos... Si no se olvida la prevención social es porque una acción sobre las causas sociales de la delincuencia (por medio de un trabajo de calle de tipo ocupacional, con jóvenes, por ejemplo) puede contribuir a prevenirla. Pese a que el ministro del Interior no niega que la política de prevención se inscribe en un marco más amplio de lucha contra las causas sociales de los fenómenos de inseguridad, precisa que su intervención financiera se limitará a las acciones incluidas en sus competencias en materia de seguridad (Mary, 1998, 625). En el fondo, como ocurría en los años ochenta, la prevención de la delincuencia vuelve a ser la prevención de las víctimas: el ciudadano se responsabiliza de su propia seguridad. Si se privilegia la revaloración de la policía municipal, erigida como actor primero de la prevención, esta opción policial y situacional no consigue la unanimidad. Especialmente en Valonia, algunos responsables políticos, influidos por la experiencia francesa de la política urbana (Réa, 1995), defienden una versión de la prevención integrada que otorgue más importancia a la prevención social y a la lucha contra la exclusión. Subrayan que no «se trata de poner en funcionamiento una mecánica policial nueva y que las sanciones se deberán de dirigir hacia el delincuente y la víctima, y no a favor del policía» (Van Cauwenberghe, 1993, 106-107).

Conforme con el acuerdo gubernamental, el ministro del Interior negocia rápidamente la puesta en marcha de contratos de seguridad y contratos de prevención, a escala local. En verano de 1992, se firman contratos de seguridad con cinco grandes ciudades belgas y siete municipios de riesgo en la región de Bruselas, por un período que abarca el invierno de 1992 y todo el año 1993. Durante este mismo período de aplicación se negocian contratos de prevención —hermanos pequeños de los contratos de seguridad, a los que se les amputa su parte policial— con veintitrés ciudades y municipios menos problemáticos por lo que respecta al ámbito de la seguridad. De este modo, es el Ministerio del Interior, principal comanditario, quien impulsa los contratos de seguridad y los contratos de prevención, pero se le añaden, en función de sus aportaciones de presupuesto y con modalidades diferentes, la región de Bruselas y la región valona. Hasta 1998,

la región flamenca rechaza colaborar ya que no debe financiar unas iniciativas relacionadas con un ámbito (la seguridad) que depende de la competencia del gobierno federal y que queda fuera, por lo tanto, de sus atribuciones.<sup>8</sup> El nuevo dispositivo local de prevención, negociado con el burgomaestre y el jefe del cuerpo de la policía municipal, incluso en algunos casos con el concejal de Asuntos Sociales implicado en la elaboración de proyectos de prevención, tiene un objetivo claro: ofrecer medios económicos y humanos a los municipios para «garantizar la seguridad de los ciudadanos en las ciudades y en los municipios y restablecer la confianza de la población en las autoridades».

Para conseguir estos objetivos, los contratos proponen un arsenal flexible de medidas que deben permitir, según la terminología de los primeros, la «renovación de la organización de la policía existente, la obtención de un rendimiento alto en el ámbito de la seguridad y la integración en una estrategia de seguridad de gestión preventiva-represiva». Las medidas previstas se organizan por lo general en torno a dos aspectos, que pueden modularse en función de las especificidades locales. El primero, preferente, se basa en la *prevención policial y situacional*. Consiste en revalorizar y reorganizar la policía, con medios distintos, para mejorar la imagen que tiene de ella la opinión pública (una policía al servicio del ciudadano); garantizar su presencia sobre el terreno (más policía en la calle); modernizar y reorganizar sus condiciones de trabajo, como por ejemplo con la mejora de la cooperación y de la coordinación de los diferentes servicios de policía, la adecuación de las comisarías y mejora de la recepción del público, la asignación de agentes excedentes de aduanas para trabajos administrativos, la contratación de asistentes y de auxiliares de policía, etc. (Van den Broeck, Eliaerts, 1994); desarrollar el control funcional y la «tecnoprevención» (alumbrado público, cámaras, sistemas de teleasistencia para la gente mayor, etc.) y luchar contra los robos de coches. Pero también, mediante el segundo aspecto de la prevención social, se trata de mejorar la *integración de grupos particulares*, socialmente marginados. La inscripción en los contratos de seguridad de mediadores sociales y de asistentes de concertación responsables de la mejora de las relaciones entre la policía y la población inmigrada se completa con la contratación de agentes de prevención o de educadores de calle y de animadores de deportes. Por otro lado, es obligatoria la creación de un puesto de funcionario de prevención municipal (responsable de la coordinación) y del Consejo consultivo municipal de prevención (encargado de hacer proposiciones sobre la política de seguridad) para los muni-

8. Las relaciones entre comendatarios no son simples y comportan informes asimétricos sobre el terreno. Si bien la región flamenca rechaza colaborar en nombre del deseo de preservar la separación de las competencias entre el estado federal (justicia y seguridad) y los municipios (ayuda a las personas), la región de Bruselas no tiene reticencias: implicada primero en el ámbito policial, la región de Bruselas acepta financiar el conjunto de los contratos en la ciudad, siempre que los proyectos de prevención creados tengan una connotación policial, situacional o social. En una posición intermedia, la región valona financia el aspecto *social* de los contratos de seguridad e inscribe su intervención en el marco de las *acciones locales específicas de lucha contra la exclusión social y para la seguridad* previsto en el Real Decreto del Ejecutivo regional valón, del 9 de julio de 1992, texto que hace referencia no sólo a los contratos de seguridad, sino también a un conjunto de acciones más amplio.



cipios que quieran beneficiarse de la ayuda económica de los contratos de seguridad o de los contratos de prevención: estos órganos deben garantizar la coherencia de una política de prevención «gestionada» en el ámbito local (Van Limbergen, 1994, 19-27).

A partir del Real Decreto de 12 de marzo de 1993, ve la luz el Secretariado Permanente para la Política de Prevención (SPPP-VSPP), cuya creación ya preveía el texto *Sécurité du citoyen*. Adscrito al Ministerio del Interior, este órgano está dirigido por un secretario permanente, asistido por dos secretarios adjuntos, y tiene como misión diferentes tareas: el apoyo a las iniciativas locales de prevención, la coordinación y la evaluación de la política federal de prevención —a partir de 1993, el Secretariado Permanente para la Política de Prevención garantiza la gestión y la organización de los contratos de seguridad y de los contratos de prevención—, la contribución al análisis de los fenómenos delictivos, la creación de un centro de documentación, la edición de una revista en lengua neerlandesa (*Pretekst*) o, incluso, la organización regular de cursos y de foros de discusión sobre la manera como tratar la delincuencia y su prevención. Órgano de relieve para las autoridades, el Secretariado Permanente elabora anualmente un informe de las actividades del servicio dirigido al ministro del Interior, en el cual se incluyen todos los elementos que sean interesantes para la política de prevención de la delincuencia, a la vez que hace las propuestas que le pueden parecer útiles.

En 1994, concluyen los contratos de seguridad firmados con las cinco ciudades belgas y los siete municipios de la región de Bruselas. El dispositivo se extiende a quince ciudades de tamaño mediano (nueve de ellas ya se habían beneficiado, en 1993, de un contrato de prevención) y a dos municipios nuevos de la región de Bruselas. En el ámbito económico, la financiación de veintinueve contratos de seguridad representa una cantidad de 1.400 millones de francos belgas, prevista por el gobierno federal para el año 1994. A todo ello, se le añade un presupuesto de 130 millones de francos belgas para la financiación de contratos de prevención que afectan, a partir de ahora, veintitrés ciudades y municipios del reino. En este mismo año, el ministro del Interior establece las condiciones que deben cumplir las autoridades locales para poder beneficiarse de este contrato. Dejando de lado la obligación de prever proyectos de prevención de la delincuencia relacionada con los coches y de organizar proyectos de formación para prevenir el uso de las drogas ilícitas entre los jóvenes en edad escolar, el ministro añade unas condiciones específicas para los dos tipos de contratos. Respecto a los contratos de seguridad, el Real Decreto de 10 de junio de 1994 exige la existencia de un marco real de, como mínimo, cien funcionarios de policía municipal, la creación de un consejo municipal de prevención, la contratación de un funcionario de prevención, la participación de las autoridades locales y de la policía municipal en la *concertación pentagonal*, el desarrollo de un servicio máximo a la población, con acuerdos de cooperación con la Gendarmería y con el Secretariado Permanente para la Política de Prevención. Las condiciones relacionadas con la firma de un contrato de prevención se especifican en el Real Decreto de 5 de julio de 1994: aparte de algunas condiciones citadas anteriormente, se exige que haya una tasa de delincuencia por mil habitantes que supere la media nacional o un crecimiento

continuo de la criminalidad en el municipio durante dos años consecutivos. En esta fase, se confirma la orientación *seguritaria* de la política de prevención: aunque quiere ser «global e integrada», aunque, en principio, se preocupa de articular política social general, prevención social dirigida, prevención situacional y policial, la nueva política de prevención da prioridad ampliamente a las dos últimas dimensiones: según el Secretariado Permanente de la Política de Prevención, la comparación entre prevención policial y prevención social es de 70 % - 30 %, en 1994; el lugar que ocupa la prevención situacional no se sitúa dentro de este cálculo (Van Limbergen, 1994, 21).

El año 1995 es un año de continuidad. El gobierno invierte 1.540 millones de francos belgas en contratos de seguridad de veintinueve ciudades y municipios y 170 millones más en los contratos de prevención. La única novedad (importante) en este final de período es que las localidades comprometidas pueden pedir un subsidio complementario para proyectos nuevos, directamente relacionados con el contrato de seguridad, como por ejemplo el acompañamiento de sanciones penales alternativas para los adultos y los menores de edad y la prevención de la toxicomanía.

El interés creciente por el consumo de drogas ilegales, considerado como una importante causa de delincuencia y una fuente de inseguridad, y la preocupación por activar la parte «reactiva» de la justicia, apoyo indispensable para una política de prevención eficaz, son dos elementos centrales de la política de seguridad programada por el acuerdo gubernamental de 1992. Rápidamente, se incluyen en el orden del día.

### 1.3.3 ¿La droga, fuente de inseguridad... policial?

En la década de los setenta, la toxicomanía aparece en Bélgica como preocupación específica, y también se inician en ese momento las primeras políticas de prevención y de tratamiento. Sea cual sea el sentido clínico de su trabajo (psicoanalítico o de sistema), de forma progresiva, las primeras comunidades terapéuticas tratan la toxicomanía como un síntoma y centran su tarea en un método de atención basado en un ideal terapéutico de abstinencia (Kaminski, 1999, 206). Este modelo dominará el ámbito de la prevención durante veinte años. Está marcado por la supremacía de la asociación en un sector en el cual la prevención de las toxicomanías, esencialmente, se relaciona con una clínica de toxicómanos y está relativamente vacía de consideraciones de seguridad, pese a que el consumo en grupo está prohibido por la ley de estupefacientes de 1975.

A finales de los años ochenta, este modelo de acción, que cuenta con intervenciones sectoriales e inscribe las partes interesadas en toxicomanía en una «lógica emancipadora que relaciona la del Estado social y la del sector asociativo» (Kaminski, Mary, 1999, 206), se modifica de forma considerable. Asociado de manera creciente con la pequeña delincuencia y la inseguridad, por un lado, y percibido como un vector privilegiado del virus del SIDA, por el otro, el consumo de drogas se abre al paradigma de la «reducción de riesgos», tanto sanitarios como de segu-

ridad (Bauherz, Kaminski, Zombek, 1992). En el ámbito de las políticas de prevención, ello supone un desplazamiento doble de forma y de fondo: en el plano formal, se elabora un «compromiso nuevo» a iniciativa de los ministerios del Orden y de Seguridad, para asociar los actores de la ayuda y los del tratamiento, los de la policía y los de la justicia, más allá de las fronteras de categoría oficializadas por la repartición de las competencias del Estado; en el plano del fondo, el ideal de tratamiento y de abstinencia retrocede en beneficio de una lógica de acompañamiento del «toxicómano» y de «gestión de riesgos» de la toxicomanía, la cual da testimonio de la difusión de tratamientos de sustitución.

En 1993, una directiva del Colegio de Procuradores Generales estimulaba el «cerco» policial a los consumidores de drogas (Cartuyvels, 1994b), pero, a partir de 1994, los ministerios del Interior y de Justicia promueven un nuevo enfoque «socio-sanitario y penal» de la toxicomanía. Se autoriza a los municipios que tienen un contrato de seguridad o un contrato de prevención para que contraten personal civil suplementario, destinado a la prevención de la delincuencia y a la acogida en materia de toxicomanía, según los «diferentes tipos de medidas definidas por el Ministerio del Interior». Se dibuja un nuevo enfoque «integrador» y «multidisciplinario» del problema de la droga, el cual articula la lucha de la policía contra la oferta de droga, las políticas de prevención policial en el consumo y las medidas de prevención social de la demanda (campañas de formación y sensibilización en las escuelas...) (Cartuyvels, 1996a, 160-162). Este nuevo tipo de enfoque integrado no deja de plantear interrogantes a los actores de campo.<sup>9</sup> El malestar se acentúa con la creación de estructuras nuevas, concurrentes a las del sector tradicional susceptibles de crear puentes entre el sector policial y el sector psicosocial (Cartuyvels, 1994a). Suscitan debate tanto la creación de centros de ayuda urgente y de tratamiento para los consumidores de drogas identificados por la policía, como la emergencia de «casas de acogida socio-sanitaria» para los consumidores de drogas (MASS), cuyo financiamiento está garantizado por los ministerios del Interior y de Asuntos Sociales (Cauchies, 2000).

#### 1.3.4 El marco judicial o el aspecto «reactivo» del enfoque integrador

Pese a que no es posible extenderse con detalle sobre el aspecto judicial de las políticas de seguridad puestas en marcha en la década de los noventa, no podemos dejar de referirnos a los nuevos mecanismos judiciales que las autoridades establecen en colaboración estrecha (en el plan de la organización, especialmente) con los dispositivos de prevención y de lucha contra la inseguridad. Tal y como lo ve el gobierno, la prevención sociopolicial no tiene ningún sentido si no se basa en una reactivación de la intervención judicial destinada al mismo público. Desde entonces, a pesar de un cierto retraso en el aspecto preventivo, se ponen en marcha los dispositivos «reactivos» destinados a diversificar y acelerar la respuesta penal a la pequeña delincuencia, tanto para los adultos como

9. Vid. *infra*.

para los menores. Cabe destacar tres iniciativas básicas, impulsadas durante este período:

1. En el ámbito de la justicia penal de los adultos, el nuevo apartado tercero del artículo 216 del Código de instrucción criminal (introducido a través de una ley de 10 de febrero de 1994 sobre la Mediación Penal) prevé tres posibilidades nuevas para que el ministerio público interrumpa la acción pública. Así, puede proponer:
  - la indemnización de la víctima o la reparación del daño causado por la infracción, mediante una mediación eventual con la víctima,
  - el seguimiento de un tratamiento médico u otra terapia en caso de dependencia de drogas o de alcohol,
  - la ejecución de un trabajo de interés general o el seguimiento de una formación de ciento veinte horas o más.

Preocupado por la lucha contra el sentimiento de impunidad que genera el sobreseimiento, pero también por acelerar la reacción judicial contra la pequeña delincuencia, este dispositivo de mediación penal, en sentido amplio —que se corresponde en la justicia de los menores con las «medidas de diversión» puestas a disposición de las autoridades de Juventud a partir de 1995— se superpone a la prueba pretoriana y contribuye efectivamente a una diversificación de la intervención penal (Kaminski, Mary, 1999, 215). Por otro lado, en el ámbito de la organización, el Real Decreto de 12 de agosto de 1994 prevé explícitamente la recuperación de los nuevos dispositivos locales de prevención (los contratos de seguridad) para garantizar el seguimiento de los adultos sometidos a una medida de mediación penal o el de los menores sometidos a una «medida de diversión».

2. Un procedimiento de justicia rápida —que introduce el principio de una citación de proceso oral que debe conseguir una comparecencia ante el tribunal correccional en un plazo de diez días a dos meses— se aplica gracias a una ley de 11 de julio de 1994. Aunque se presentó inicialmente como el complemento de la mediación penal, esta alternativa «interna» al proceso penal (Denauw, 1997) está destinada a garantizar el juicio rápido de la pequeña delincuencia urbana y, eventualmente, a paliar los fracasos del procedimiento de mediación penal, por lo que entran en concurrencia (De Vroede, 2000). Poco practicado en conjunto (Raes, 2001), este procedimiento queda completado, en el 2000, con una ley de circunstancia que organiza un «procedimiento de comparecencia inmediata con detención» y que suscita una intensa crítica (*Journal des Procès*, 2000; Orde van de Dag, 2000). Es necesario subrayar, además, que el deseo de ir más deprisa también está en el ámbito de la justicia de menores, donde se introduce un procedimiento acelerado, en 1999 (Cartuyvels, 2000).
3. También plantea llevar la intervención judicial a los barrios. Si bien un primer proyecto de creación de «oficinas de prevención y de mediación» resulta ser un fracaso, la creación de «delegaciones del Ministerio» promovidas en Bruselas por la célula de «justicia acelerada» del Ministerio, tiene más

éxito: estas delegaciones, que deben aplicar una acción fuerte y rápida para luchar contra la pequeña delincuencia, especialmente la imputable a jóvenes de origen extranjero (Beuken, 1997), se concretizan en algunos municipios de Bruselas a partir de 1999. Finalmente, cabe citar la creación de una sede de justicia en cada distrito judicial, prevista desde 1997, cuyo objetivo es incrementar la eficacia y la accesibilidad de la justicia, pero sobre todo coordinar el número creciente de los actores del sector «parajudicial» (*Note au Conseil de ministres*, 17 de octubre de 1997; *Punir autrement*, 2000).

#### 1.4 El caso Dutroux, crisis de la justicia y seguridad: la continuidad de los cambios (1996-1999)

Después de las elecciones parlamentarias del 21 de mayo de 1995, una nueva coalición de centroizquierda devuelve el poder a los socialcristianos y socialistas. J. Vandelanotte, socialista flamenco, el nuevo ministro de Interior, reemplaza a L. Tobback al final de la legislatura anterior. El caso Dutroux conmociona esta nueva legislatura, orientada hacia la continuidad. En agosto de 1996, el descubrimiento de los cuerpos de dos niñas asesinadas conmueve Bélgica. El gobierno, impulsado por una opinión pública escandalizada, se interesa por las «(dis)funciones» de la policía y del ministerio y da prioridad a la modernización de la justicia penal, a pesar de que la denuncia social que se expresa en esta ocasión tiene, de manera manifiesta, acentos más amplios (Cartuyvels, Mary, 1998; Marquet, Cartuyvels, 2001). Ello repercute, al hilo de las anteriores iniciativas, en el deseo de que la intervención judicial sea más cercana, espacial y temporalmente, con vistas a la pequeña delincuencia, a lo cual responde el desarrollo de una «policía de base» más cercana al ciudadano. En cuanto a la prevención social de la seguridad, esta pasa por el despliegue de los dispositivos existentes.

##### 1.4.1 Reformas de la justicia penal: entre la «justicia penal de proximidad» y la «proximidad de la justicia penal»

Las secuelas del caso Dutroux refuerzan la posición del nuevo ministro de Justicia dentro del gobierno. Este está en condiciones de llevar a cabo una reforma de la justicia, que se concentrará, esencialmente, en la modernización de la justicia penal: el caso Dutroux acelera la inclusión en la agenda política de distintas reformas, discutidas ya antes, y otorga más peso a las iniciativas anteriores, evocadas *supra* (Van der Kerchove, 2000).

Sería arriesgado extraer conclusiones demasiado rápidas sobre los efectos de estas reformas; sin embargo, sí se puede constatar que acentúan el principio de una territorialización de la justicia penal. Por otra parte, parece que oscilan entre el ideal humanista de una «justicia de proximidad» y la vocación comunicativa y restauradora y el realismo gestor de una «proximidad de la justicia penal» tradicional, que desea acercarse en el espacio y en el tiempo a sus objetivos, escogidos en nombre de la seguridad (Orde van de Dag, 1999; Cartuyvels, Mary, 2002). En este caso, la introducción experimental, a partir de 1996, de un procedimiento «trata-

miento policial autónomo» en algunos distritos judiciales forma parte del mismo movimiento. Este procedimiento autoriza especialmente a la policía a llevar a cabo la investigación preliminar de una manera más autónoma e independiente del Ministerio, en casos aparentemente simples. Se quiere aumentar la rapidez y la eficacia de la investigación y, de paso, la celeridad de la respuesta judicial a la pequeña delincuencia (Orde van de Dag, 1998). Igualmente, el desarrollo de técnicas proactivas en el aparato policial atestigua esta voluntad «de estar sobre la bala» y de desdoblarse técnicas de intervención que no estén vinculadas al tiempo de la reacción sino que puedan preceder a la comisión del acto.

#### 1.4.2 La búsqueda de una policía de proximidad al servicio de la seguridad

64

A finales de 1995, los ministros de Interior y de Justicia inician unas negociaciones con el objetivo de crear unas zonas interpoliciales (ZIP), destinadas a garantizar una mejor colaboración de primera línea entre la policía municipal y la Gendarmería, en el ámbito local. En el interior de las ZIP, la colaboración entre estas fuerzas de policía se basa en una *Carta de seguridad* que incluye los principios del *community policing* o de una «policía de base» centrada en la comunidad. Se basa en una «filosofía de ejecución policial de tareas dirigidas a la población» (circular ZIP 1, 5 de diciembre de 1995), que da ventaja a las «3D» (descentralización, desconcentración, desespecialización), pero también a la responsabilización, a la colaboración y a la calidad del servicio dado a la población en materia de seguridad. Se ponen en marcha unos proyectos piloto de ZIP, dotados de un comité de acompañamiento local y supervisados por un «grupo de proyecto», con una estructura permanente de ámbito federal (Ponsaers, 1998, 253-254). Para evaluar los efectos de estos dispositivos, se prevé una *radioscopia*, que consiste en un cuestionario enviado a los jefes de la policía municipal y a los comandantes locales de la Gendarmería para fotografiar la organización policial de las ZIP. Además, el Servicio General de Apoyo Policial crea un «monitor de seguridad»: esta encuesta telefónica debe permitir descubrir las necesidades de la población en materia de seguridad y evaluar el funcionamiento de las ZIP (Ponsaers, 1998, 254).

Así pues, el deseo de una policía de base centrada en el servicio a la comunidad corre paralelo al anhelo de una mejor integración de los diferentes servicios de policía y de una mejor articulación de los servicios de primera y segunda línea. La conmoción provocada por el caso Dutroux acelera un proceso de reforma del aparato policial más general, que finaliza en 2001 con la integración de los tres servicios de policía regulares en una estructura de dos niveles.

#### 1.4.3 De los «contratos de seguridad» a los «contratos de sociedad»: la carencia de una transición

Respecto a la política de seguridad y prevención, la tendencia es la continuidad. Los veintinueve contratos de seguridad y los veintitrés contratos de prevención existentes se prolongan, en 1996, en el marco de unos límites inmóviles de los recursos presupuestarios. Sin embargo, en el año 1996 se vive una doble evo-

lución que no modifica, fundamentalmente, la orientación tomada a partir de 1992. De entrada, a los aspectos de policía, prevención y droga de los contratos de seguridad se les añaden el de justicia y el de asistentes de prevención y seguridad. El de la justicia prevé la financiación de proyectos relativos al acompañamiento de medidas judiciales alternativas, en cumplimiento del Real Decreto de 12 de agosto de 1994. El aspecto de asistentes de prevención y seguridad (APS) prevé contratar parados sin formación para llevar a cabo misiones de vigilancia en la calle, para tranquilizar habitantes y peatones de ciertos barrios y contribuir a reforzar en ellos la calidad de vida. Financiados por el ministro del Interior y por el ministro de Trabajo y Ocupación, estos proyectos responden, además, al objetivo de devolver los parados de larga duración al mercado laboral y hacen de la seguridad un nuevo yacimiento de ocupación para las personas en situación precaria. Por otro lado, a finales de 1995, el gobierno anuncia su voluntad de transformar los contratos de seguridad existentes en «contratos de sociedad» a partir de 1997, después de un año de transición, durante el cual se habla de «contratos de seguridad y sociedad». Esencialmente, se trata de reagrupar y de integrar las distintas iniciativas existentes en un contrato único, pero con la introducción de un aspecto más social, que trate específicamente la problemática de la «renovación urbana» (Cartuyvels, 1996b, 587-588).

La transformación de los contratos de seguridad en contratos de sociedad no se produce, ya que la versión provisoria de los contratos de seguridad y de sociedad se impone de manera definitiva hasta el final del decenio. Es inexacto decir que no cambia nada: aparecen nuevos aspectos preventivos (prevención, policía, toxicomanía, justicia, asistentes de prevención y de seguridad, contratos de transición profesional y renovación urbana) y nuevos colaboradores (ministerios de Asuntos Sociales, de Trabajo y Ocupación, de Justicia, comunidad francesa y región flamenca), pero el conjunto se basa más en la yuxtaposición que en la integración (Strebelle, 2000, 45-46). La causa de todo ello es la dificultad, en el marco institucional belga, del proceso de concertación para aplicar una filosofía global de renovación urbana, principal novedad de los contratos de sociedad, que supone la creación de un grupo de colaboradores más extenso e implicaría el conjunto de las comunidades y de las regiones. En este contexto, la conferencia interministerial sobre la renovación urbana, organizada bajo la presidencia del ministro del Interior el 14 de mayo de 1997 solo tiene un impacto limitado en los contratos de seguridad y de sociedad, «cuyas preocupaciones preventivas y policiales son dominantes» (Picqué, 2000, 16). El principal resultado es una nueva circular ministerial, del 11 de marzo de 1998, relativa al reglamento de los consejos municipales de prevención y de los funcionarios de prevención. Quizá también hay que ver en ello, en esta inmovilidad y en esta dificultad de poner en funcionamiento una verdadera política de renovación urbana, el temor del Ministerio del Interior a tener que compartir el liderazgo de una política global e integrada que, desde sus inicios, cruza ampliamente los ámbitos de competencias de otras autoridades federales, regionales y municipales. En efecto, estas autoridades podrían reivindicar una posición más importante en la negociación y la dirección de una política urbana transversal en la cual el aspecto de la seguridad sea menos directo.

Los contratos de seguridad y de sociedad y los contratos de prevención se renuevan en 1998 y 1999. La aprobación de algunos aspectos de «renovación urbana» no modifica su orientación general, no menos que el acento puesto por el ministro del Interior en el compromiso de incluir los «parados de larga duración» en los servicios de policía y la prevención en materia de seguridad viaria. Hay que decir, finalmente, que, en el deseo de racionalización basado en un proceso de evaluación iniciado en 1997 (véase *infra*), se invita a las ciudades y a los municipios comprometidos a reorientar los medios de que dispone el contrato, y no a pedir un aumento de presupuesto para ampliar su ámbito de acción. Esta «invitación» tiene un triple efecto: una débil demanda de ampliación de contratos; la parada o la desaparición progresiva de los proyectos menos eficaces; el traspaso de los medios, actualmente disponibles, a otros que responden a necesidades, consideradas más fundamentales, de la población local o su utilización en la contratación de personal suplementario para algunos proyectos.

## **2. LOS OFRECIMIENTOS DE UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD: BALANCE REFLEXIVO Y CRÍTICO**

Parece imposible sintetizar las experiencias de diez años de prevención de seguridad en Bélgica. En primer lugar, porque el mismo principio de una «deslocalización» parcial de las políticas de seguridad nos expone más que nunca al riesgo de «generalización abusiva», a partir de resultados empíricos, forzosamente parciales, obtenidos sobre el terreno; a continuación, porque la complejidad institucional del Estado belga y las diferentes zonas de influencia cultural en Flandes (influencia anglosajona, a través de los Países Bajos) en Bruselas y en Valonia (regiones más marcadas por la política y los debates franceses) pueden conducirnos a interpretaciones diferentes de los dispositivos elaborados de alcance federal.

No obstante, dejando de lado estas dificultades, se pueden destacar algunas grandes líneas de fuerza que caracterizan, tanto por la forma como por el fondo, las orientaciones de estas políticas de prevención, que algunos han denominado sociopenales o sociales de seguridad (Cartuyvels, Mary, 1999) y en las cuales otros han visto el laboratorio de un «Estado de seguridad» (Hebberecht, 1998) o la versión del «Estado social activo» en el ámbito de la seguridad.

### **2.1 La política de seguridad, laboratorio de un nuevo modo de regulación estatal, entre «derecho impuesto» y «derecho negociado»**

Los contratos de seguridad se imponen rápidamente como emblema de las nuevas políticas de prevención y de seguridad. Si el dispositivo ha llamado tanto la atención, por un lado, es porque contiene unas orientaciones de fondo que contrastan con los enfoques preventivos anteriores y, por el otro, porque personifica un modelo nuevo de regulación estatal, que se inscribe en la época actual: impulsada arriba, pero negociada abajo, tomada a menudo con urgencia y basada en el corto plazo, revisada y sometida a evaluación, apostando por encima de una



acción asociativa y multidisciplinaria de ámbito local, esta política de seguridad de proximidad ilustra tanto los ideales de un «Estado de guía» (Wilke, 1991) o de un «Estado animador» (Donzelot, Estèbe, 1994) como las ambigüedades y los efectos nocivos de una racionalidad judicial que hoy en día tiene los favores del pensamiento jurídico occidental.

### 2.1.1 *Entre el derecho impuesto y derecho negociado, regulación «arriba» y regulación «abajo»*

Construido sobre el modelo legal racional (Weber), el Estado moderno privilegia el principio de una *regulación arriba* (Commaille, 1994): tanto si se trata del Estado de derecho liberal como si, más adelante, se trata del Estado social, el legislador privilegia un modelo autoritario, lineal y vertical de imposición de normas «sustanciales», basándose en la verdad de la razón legal (el mito del legislador racional) o de la razón científica (la verdad del experto o de la ciencia positiva). En este modelo «descendente», la regla legitimada arriba «se impone» tanto a los destinatarios primarios (los ciudadanos) como a los secundarios (los actores responsables de aplicar o de hacer respetar la norma), tanto los unos como los otros no optan a discutir su validez, una vez se ha enunciado la norma. En la actualidad, este sistema de acción unilateral y autoritario de la práctica legal y administrativa se cuestiona ampliamente. Debe de convivir con un sistema de «regulación abajo» que asocia los destinatarios de la regla con su elaboración, tanto por razones de eficacia como por razones de legitimidad. El recurso creciente de la figura del «contrato» y los modos de escritura interactiva o en «red» dan testimonio de la aparición de una regulación «negociada», que une la *legitimidad* de la regla respecto a los marcos jurídicos que dirigen su promulgación, y su *eficacia* respecto al consenso «iluminado» que puede suscitar entre aquellos que deben aplicarla (Gérard, Ost, Van de Kerchove, 1996).

El sistema de elaboración de los contratos de seguridad ilustra bien esta nueva manera de proceder: con la lógica de las políticas sectoriales impuestas, se substituye el método de «mando interactivo» que privilegia, en principio, la discusión y la concertación, las idas y venidas entre arriba y abajo, para elaborar una norma *legítima* para todos. Concretamente, el contrato de seguridad se presenta, de entrada, como un marco abierto de temas —que hay que negociar a escala local, en función de las características específicas locales y con la participación de distintos actores locales— en términos de un debate que, por ejemplo, debe fomentar los consejos de prevención de la delincuencia. En cuanto a la *eficacia* de esta nueva norma contractual, hay que decir que se basa en el carácter local de un compromiso consensuado entre actores procedentes de ámbitos diferentes, sobre las realidades del terreno: allí donde las políticas sectoriales anteriores se basaban en la separación de enfoques programáticos y monodisciplinares (hoy en día considerados «ciegos»), el enfoque global e integrado tiene las supuestas ventajas de un enfoque multidisciplinar y de colaboración, que se beneficia de la fuerza acumulativa de puntos de vista yuxtapuestos en una realidad local mejor percibida: jueces, policías, trabajadores sanitarios y sociales son convocados a «negociar» y a traba-

jar conjuntamente, mediante un nuevo compromiso que les exige superar las barreras disciplinarias y construir juntos las normas de una acción común e «integrada» (Cartuyvels, 1996b).

A priori, esta metamorfosis de la acción estatal no deja de tener interés, porque indica los rasgos destacados de un procedimiento racional que se basa en la participación democrática de un número más importante de ciudadanos en la elaboración de políticas públicas. En la práctica, sin embargo, continúa suscitando interrogantes: en efecto, en Bélgica, pero también en otros lugares, varias investigaciones de campo han subrayado que detrás de un principio horizontal de negociación existe la vuelta a un marco vertical de imposición, como si derecho impuesto y derecho negociado estuvieran inevitablemente relacionados. Destacaremos tres ejemplos de ello:

1. A pesar de que se quiere que en el ámbito local exista un enfoque «global», también se quiere que este esté «integrado» en el ámbito departamental. Lejos de renunciar a dirigir, desde arriba, las grandes líneas de las políticas de prevención, el Estado, a través del Ministerio del Interior, se transforma en el gran ordenador de la política de prevención y seguridad. De este modo, con los años consigue integrar un número creciente de dispositivos y de actores que proceden de otros campos —especialmente en la región de Bruselas, donde los contratos de seguridad absorben diferentes dispositivos de *política regional de integración y de cohabitación armoniosa de las comunidades locales*— (Poulet, 1995) para imponerles unos marcos de acción y unas finalidades, a veces, muy alejadas de sus ideales primeros. Este dominio del Ministerio del Interior en la política de prevención —que aprovecha su fuerza financiera, ora para no negociar con otros colaboradores públicos menos afortunados (la comunidad francesa, en particular), ora para seducir unas asociaciones de campo atraídas por una tranquilidad económica que su poder tradicional ya no puede garantizar— suscita bastante tensiones sobre el terreno. Nos referiremos a ello más adelante.
2. El reajuste de las nuevas políticas de prevención en el ámbito local convierte el actor municipal en un nuevo director del juego y substituye, según los sitios y a veces, un absolutismo por otro más feroz a medida que la fuente de poder se acerca a los actores. Como subraya ya R. Castel a propósito de las políticas urbanas en Francia, a la hipótesis del «renacimiento de una democracia local, donde el consenso se construye con negociación, transversalidad y cooperación» le podemos oponer «la constitución de nuevas feudalidades, de un nuevo clientelismo que refuerza el poder de los notables locales» (Castel, 1990, 298). En Bruselas y Valonia, cuando menos, son numerosas las asociaciones que se quejan de esta nueva tutela local, denuncian mercantilismos y relaciones de fuerza y añoran la libertad de los marcos sectoriales más flexibles.
3. La creación del Secretariado Permanente para la Política de Prevención, órgano responsable de coordinar la política federal de prevención, refuerza la dimensión «de integración» vertical para los actores de base, especial-

mente los trabajadores que proceden de otros ámbitos. Contrariamente, los órganos previstos para garantizar la concertación verdaderamente no han funcionado nunca. A escala federal, la concertación es catastrófica, ya que el ministro del Interior no reúne el Consejo de la Prevención de la Delincuencia desde 1992. En cuanto a escala local, los consejos consultivos de prevención de la Delincuencia no representan nunca su función de ser espacio de discusión (entre los diferentes colaboradores locales de prevención) y de proposición de proyectos de prevención: en la mayoría de los casos sirven más bien para un intercambio de informaciones entre los colaboradores, a menudo, escasos. En efecto, son raros los casos en los cuales pueden aconsejar al burgomaestre en el desarrollo de una política local de prevención (Hebberecht, Doize, 1995; Smeets, Strebelle *et al.*, 1999). En varias ciudades y municipios estos consejos no son informados de los contenidos de los contratos de seguridad o de prevención, o lo son una vez han concluido, sin la posibilidad de poder influir en ellos.

### 2.1.2 *Elaboración urgente y perspectiva a corto plazo: bricolaje normativo en «tiempo real»*

La escritura normativa «en red» o «a varias manos» también es un modo de legislación marcado por la rapidez y la inmediatez, la adaptación y la revisión para poder «reflejar» las fluctuaciones de la realidad y mantener la efectividad de la norma (Cartuyvels, Ost, 1998). Además, los contratos de seguridad (y de sociedad) son emblemáticos: preparados a menudo en *la urgencia*, como respuesta a unos acontecimientos muy mediatizados, es extraño que sean el resultado de una verdadera discusión previa. Esto es cierto «arriba», donde los poderes públicos casi no dan ejemplo: contrariamente, en otros países (como Francia, con el informe Bonne-maison, o los Países Bajos, con el *informe Roethof*), los planes gubernamentales en materia de prevención y de seguridad no se preparan con los trabajos de una comisión de expertos. Son elaborados con urgencia, sin una reflexión científica seria y sin un verdadero debate democrático. A menudo, a escala global, la urgencia responde a la urgencia: más que impulsar un plan de acción concertado con los futuros colaboradores locales de prevención, los burgomaestres frecuentemente prefieren delegar la elaboración de la política local de prevención a sus jefes del cuerpo de la policía municipal o a sus responsables de prevención. La falta de experiencia, de competencia y de peritaje de buena parte de los burgomaestres en materia de seguridad explica esta gestión, que contribuye a reforzar el dominio policial en la elaboración de los contratos de seguridad. Sin embargo, quizá, subraya también los límites de un enfoque multidisciplinar, cuyas exigencias, en tiempos de negociación y concesiones recíprocas, en términos objetivos, son poco compatibles con una búsqueda de eficacia a corto plazo sobre objetivos precisos.

Pese a que la urgencia dirige la elaboración de nuevos dispositivos, su temporalidad también es la de un «tiempo de espectáculo», marcado por la visibilidad de acciones a corto plazo, propio de una nueva economía normativa, centrada en el presente (Cartuyvels, Ost, 1998). Tanto la anualidad de los contratos de seguridad

y de sociedad, como las distintas acciones puntuales iniciadas por el Secretariado Permanente para la Política de Prevención subrayan el cambio: de una temporalidad larga y prospectiva, personificada en el ámbito de la prevención sanitaria y social, especialmente por la lógica del «proyecto» basada en la duración, la discreción y el largo plazo, nos orientamos hacia una temporalidad del instante, marcada por la exigencia de los resultados rápidos, visibles y rentables mediáticamente. En el terreno judicial, la multiplicación de los dispositivos de intervención rápida, «en tiempo real», se inscribe en el mismo eje de un tiempo mediático,<sup>10</sup> del cual se lamentan un número importante de actores de campo: en efecto, los imperativos de adaptabilidad y de flexibilidad son una fuente de precariedad para los trabajadores contractuales, en unos dispositivos que experimentan una circulación de personas importante. Además, hacen difícil la impulsión de un trabajo continuo con la población precaria, que paradójicamente estos trabajadores, también ellos precarios, deben de reintroducir en la estabilidad temporal (Hubert, 2000).

### 2.1.3 Legislación experimental y evaluación de los dispositivos

En un juego normativo, en que la validez de la norma se debe no solo al marco del procedimiento de su promulgación sino también a la eficacia (es decir, la capacidad de conseguir los objetivos fijados) y a la eficiencia de su acción (es decir, una buena relación calidad-coste), el principio de la *evaluación* de una norma que «se experimenta» y de los dispositivos que enmarca, se impone como nuevo imperativo legal (Morand, 1993). Además, las políticas de prevención y de seguridad no son una excepción de esta tendencia difícil, a pesar de que es necesario cierto tiempo para que este principio de la evaluación se imponga en este ámbito. Durante los años ochenta, las autoridades federales y provinciales no hacen ningún esfuerzo para hacer una evaluación auténtica. En los años 1991 y 1992, el ministro del Interior, L. Tobback, innova y toma la iniciativa de dejar que cuatro equipos de investigación universitaria evalúen los «proyectos piloto de prevención». Desgraciadamente, el ministro no tiene en cuenta los resultados y las recomendaciones de estos cuatro informes de evaluación externa en el momento de elaborar el dispositivo posterior de los contratos de seguridad y de los contratos de prevención. Seguidamente, de 1992 a 1997, la evaluación externa se reduce a la más simple expresión: solo algunos investigadores, dotados de muy pocos medios económicos, serán los responsables de evaluar un número, en aquel momento importante, de proyectos, de tal manera que la calidad científica de la evaluación se resiente de ello. En cuanto a la evaluación interna, la creación del Secretariado Permanente para la Política de Prevención, en 1993, con medios económicos importantes y un personal cualificado, no fomenta, sin embargo, la aplicación de un trabajo de

10. La instauración, en vista del Euro 2000, de un procedimiento de comparecencia inmediata, en contra de la opinión de todos los expertos consultados en el Senado Federal, es, sin lugar a dudas, un ejemplo paradigmático: anunciado por el Ministerio de Justicia con una gran publicidad, y transformado en bandera personal de este Ministerio, este procedimiento prácticamente no ha servido durante el Euro 2000, a pesar de las presiones de arriba.

evaluación serio de los proyectos de prevención. Este Secretariado invierte más bien en la formación permanente de los asistentes de prevención y se conforma con algunos análisis interesantes sobre fenómenos como el robo a mano armada.

Solo a partir de 1997, el Ministerio del Interior y el Secretariado Permanente para la Política de Prevención indemnizarán la evaluación, tanto interna como externa, de los contratos de seguridad y de sociedad y de los contratos de prevención. Dos circulares del Ministerio del Interior, de 19 de septiembre de 1996 y de 24 de abril de 1997, subrayan la necesidad de una evaluación interna. A partir de 1997, esta evaluación de los contratos de seguridad y de sociedad y de los contratos de prevención se define como un doble proceso en cada ciudad y municipio afectado. Por una parte, la policía general del reino (órgano que depende del Ministerio del Interior) lleva a cabo una evaluación administrativa, económica y de contenido de los contratos de seguridad y de sociedad. El Secretariado Permanente para la Política de Prevención evalúa los contratos de prevención. Se suministran a las ciudades y municipios unas tablas de evaluación y unas series de indicadores, como hilo conductor. Por otra parte, las ciudades y los municipios están obligados a redactar dos documentos de evaluación, el primero con el análisis del proceso de los proyectos y el segundo con el análisis de sus resultados. Desde 1997, el Ministerio del Interior busca la evaluación de algunos resultados de los contratos poniendo tres herramientas a disposición de las ciudades y de los municipios: las estadísticas criminales interpoliciales integradas, el índice delictivo y el monitor de seguridad. Se trata de permitir que las ciudades y los municipios interpreten y contextualicen los datos de estos instrumentos, enriquecidos con los suyos propios, recogidos a escala local. Además, unas instituciones científicas<sup>11</sup> evalúan, en varias de sus dimensiones, los aspectos «policía», «prevención», «asistentes de concertación», «asistentes de prevención y de seguridad» de los contratos de seguridad. Si nos basamos en los informes transmitidos por las ciudades y los municipios, los informes de evaluación de las universidades y las actas de los colaboradores de la policía general del reino y del Secretariado Permanente, el Ministerio del Interior desde 1997 tienen garantizada, ciudad por ciudad, la producción de una nota de evaluación integrada, que recoge los elementos destacados de los dispositivos aplicados, completada con una ficha «criminográfica» que pone de relieve las características de las ciudades, según las estadísticas delictivas y las informaciones significativas proporcionadas por el monitor local de seguridad. Estas evaluaciones están a disposición de las ciudades afectadas.

Cabe añadir también que un cierto número de investigaciones, iniciadas por los Servicios de Asuntos Científicos, Técnicos y Culturales (SSTC, órgano que depende del primer ministro), pero también por otros ministerios comunitarios y regionales, contribuyen —en el ámbito de juventud, de drogadicción o de exclu-

---

11. La Universidad Católica de Lovaina, para las ciudades y los municipios flamencos, la Universidad Libre de Bruselas, para las ciudades y los municipios valones, y Synergie, para las ciudades y los municipios de Bruselas, por mandato del Ministerio de Interior. Los aspectos «toxicomanía» y «justicia» de los contratos de seguridad se evalúan de manera centralizada y separada, bajo los auspicios de una Comisión Nacional de Evaluación y de Seguimiento, creada por un Real Decreto de 12 de agosto de 1994.

sión social, por ejemplo— a una evaluación indirecta del impacto de los dispositivos de prevención y de seguridad. Así pues, actualmente en Bélgica se dispone de un material de investigación relativamente importante, tanto cualitativa como cuantitativamente, sobre las políticas sociopenales llevadas a cabo a lo largo de diez años.

Subrayaremos, finalmente, para acabar este punto, que la nueva dirección de la acción pública implica una irrupción, en el corazón del sector público, de un método de gestión que procede del sector privado, cuyo resultado es la privatización, en parte, de los objetivos y los sistemas de acción de la intervención pública: adaptabilidad y flexibilidad, rentabilidad y ganancias, gestión integrada y enfoque global, contratación y responsabilización individual, gestión participativa y enfoque multidisciplinario, «tolerancia cero» y acción *just in time*, visibilidad y rapidez, proximidad y corto plazo... No faltan los ejemplos que destacan el progreso de una ideología de la gestión, procedente del mundo económico y financiero, cuyo vocabulario y técnicas se imponen hoy en día en todas partes.<sup>12</sup>

72

## 2.2 Las derivas de una política de prevención «social de seguridad»

Las políticas sociales de seguridad de los diez últimos años reflejan, también, unos cambios profundos que no podemos ignorar. Fundamentadas en la ausencia de análisis o en un análisis reductor del sentimiento de seguridad, dominadas por el actor policial, han favorecido la extensión de una política de prevención de seguridad que provoca cierto malestar entre los actores de campo, procedentes de sectores diferentes y obligados a colaborar juntos en nombre de la seguridad.

### 2.2.1 *Un análisis reductor del sentimiento de inseguridad, asociado al miedo a la pequeña delincuencia, en un régimen neoliberal*

En Bélgica, la política de prevención de la delincuencia se desarrolla en el marco de una política gubernamental socioeconómica neoliberal, moderada por acentos socialdemócratas y demócratacristianos. Para poder hacer frente al déficit presupuestario, los sucesivos gobiernos llevan a cabo una política de saneamiento de las finanzas públicas, que afecta, principalmente, al ámbito de los gastos sociales, pero también, en la comunidad francesa, al ámbito de la enseñanza, uno de los sectores más castigados por la crisis desde finales de los años ochenta. A escala local, también se invita a las ciudades y los municipios belgas a que saneen sus finanzas, lo que favorece de manera importante el mantenimiento de políticas sociales. Como ocurre en toda Europa, los resultados sociales, culturales e ideológicos de la reestructuración económica, en el marco de una economía mundial, significan la marginación de una parte creciente de población vulnerable.

Con la creación de estrategias de debilitación (consumo de drogas) o de paso al acto delictivo, principalmente en ciertos barrios «de riesgo» de las grandes ciu-

12. Sobre este tema, véase la contribución de A. Crawford, en este volumen.

dades, esta vulnerabilidad social creciente también provoca un aumento del sentimiento de inseguridad y de los riesgos de convertir en víctimas a un número alto de personas que pertenecen a las clases empobrecidas y a las clases medias. Como respuesta, los gobiernos de los años ochenta y noventa apuestan por una intervención menos directa en la gestión económica del país y privilegian una respuesta centrada más en los resultados visibles de la desafiliación que en los mecanismos estructurales productores de problemas sociales y de inseguridad. En nombre de la inseguridad, aumentan los presupuestos de los ministerios federales del Interior, y de Justicia después, y son parcialmente redistribuidos en las ciudades y los municipios, a partir de 1992, para luchar contra la pequeña y mediana delincuencia y las figuras emblemáticas, erigidas como causa principal de la inseguridad, como pueden ser los menores marginales, los consumidores de drogas y otros adultos inmigrantes, hoy en día bautizados como alógenos o alóctonos (Hebberecht, 1998).

Esta política de seguridad es la interpretación de una versión socialdemócrata de un Estado de seguridad que se construye sobre el fondo de una metamorfosis del Estado social. Aplicada por los gobiernos de centroizquierda, quiere desmarcarse de una política de seguridad de derecha o de extrema derecha y asocia la represión penal a una política de prevención, policial pero también social, de lucha contra la exclusión. Se enfrenta a un doble obstáculo, en el momento de conseguir el objetivo de un enfoque más global de la inseguridad relacionada con un déficit de integración o con la acentuación de un proceso de atomización social: en primer lugar, el análisis del sentimiento de inseguridad asociado a la pequeña delincuencia no tiene en cuenta suficientemente las diferentes facetas de una problemática que se transforma en *hecho social total* (Schaut, 2000). Diferentes investigaciones subrayan las dimensiones múltiples del sentimiento de inseguridad, relacionado tanto con el deterioro urbanístico de determinados barrios como con los sentimientos de abandono o de relegación, de soledad y de ausencia de comunicación real o en las manifestaciones de la pequeña delincuencia (Beyens, Raes, Van den Broeck, 2000; Schaut, 2000). Además de todo ello, de acuerdo con este déficit de análisis, pero contrariamente a los discursos mantenidos por los ministros socialistas del Interior, la política integrada de seguridad y de prevención se caracteriza más por un intento de colonización de estos sectores llevado a cabo por el Ministerio del Interior que por la búsqueda de auténticos colaboradores con los responsables y los actores de las políticas sociales y culturales. Con el tiempo, las políticas sociales, las dirigidas a la juventud, las de drogadicción, las de inmigración (o, más recientemente, las de enseñanza) son percibidas y analizadas a través del prisma de la inseguridad. En consecuencia, los departamentos y los actores responsables de estos sectores están obligados a modificar su metodología en función de la prevención y de la criminalidad, con el apoyo de la presión presupuestaria. Por otro lado, los éxitos electorales de la extrema derecha aceleran esta evolución hacia un «Estado de seguridad» que se traduce, en los resultados, no en la búsqueda de una «política de seguridad integral» que tenga en cuenta las múltiples facetas del sentimiento de inseguridad, sino en la puesta en marcha de una «cadena penal integral de seguridad», dirigida esencialmente a la inseguridad y la delincuencia y sus figuras asociadas.

### 2.2.2 Una prevención con dominio policial y situacional

Más allá de las generosas peticiones de principios que aparecen, prácticamente, en todos los documentos gubernamentales, ampliamente dirigidos, estas orientaciones de seguridad incluyen un marco de dispositivos de campo elaborados a escala federal para luchar contra la pequeña delincuencia, la exclusión social y la inseguridad, en que prevalece el dominio de la policía sobre una nueva política de prevención de cariz técnico y situacional.

Como hemos tenido ocasión de destacar anteriormente, la puesta en funcionamiento de una política federal de prevención y de seguridad se desarrolla sobre un fondo de reorganización de los servicios de policía, durante la década de los ochenta. Primeramente, la Gendarmería y, seguidamente, la policía municipal reflejan las nuevas prácticas de prevención policial. Con el paso del tiempo, la policía municipal, por su implantación local, domina el terreno de la prevención de la delincuencia e intenta, en todas partes, la puesta en marcha de una política de policía comunitaria. Pero la Gendarmería no se resigna nunca en abandonar las misiones de prevención impuestas, en principio, por su vocación de policía de segunda línea. Para la Gendarmería (como para la policía municipal), la importancia de la prevención es inmensa: la batalla de la prevención es un medio para recuperar una pérdida de legitimidad, debida especialmente a la disminución de la tasa de elucidación de delitos cometidos.

En cuanto a sus orientaciones de fondo, la nueva prevención se construye principalmente alrededor de un enfoque técnico y situacional de la victimización, a pesar de que también se organizan proyectos de prevención del paso al acto delictivo. Destinados a tranquilizar la opinión pública, estos proyectos de prevención de la victimización se dirigen, en primer lugar, a las capas de las clases medias, que, contrariamente a las más fuertes económicamente, aún no recurren a los servicios del mercado privado de seguridad para protegerse contra la delincuencia. Su objetivo principal es la pequeña y mediana delincuencia que atenta contra los bienes privados y los particulares, pero tiene poco en cuenta la violencia entre las personas que tienen una relación interpersonal o los ataques al patrimonio público o a las empresas.<sup>13</sup> Impulsados por los promotores privados de un mercado de la seguridad en plena expansión, estos proyectos forman parte de una nueva política de los poderes públicos, los cuales, al no poder garantizar de lleno la seguridad de los ciudadanos, quieren responsabilizarlos para su propia seguridad. Al mismo tiempo, piden una presencia mayor de la policía en la calle, el despliegue de asistentes de seguridad y de prevención en los barrios y la organización de acciones policiales de observación de barrio.

Esta orientación de la política federal de prevención se explica por sus influencias en encontrar las teorías racionales, el control situacional y la oportunidad. Pese a ello, un enfoque más social también ejerce una cierta influencia, especial-

13. Sin duda alguna, es inútil subrayar que el crimen organizado y el delito de cuello blanco no son objetivos de la política de prevención.



mente entre 1988 y 1991, a pesar de que las referencias a las necesidades de luchar contra la exclusión social son muy vagas en las notas de orientación y circulares del ministro del Interior. Si bien la prevención de la victimización es dominante, no podemos ignorar la existencia de proyectos de prevención social destinados a modificar los procesos de marginación que derivan hacia la delincuencia, especialmente en el marco, de los contratos de prevención y de los contratos de seguridad y de sociedad. Pese a tener inflexiones diferentes según las regiones del país —la exclusión social es más marcada en la comunidad francesa— y según el cariz social de los responsables locales, estos proyectos se encuentran, asimismo, con una crítica muy generalizada sobre su contenido «ocupacional»: a menudo, tienen la ambición de ocupar y de hacer invisibles a los «jóvenes amenazadores», que se escapan del control social de la familia y de la escuela, para garantizar la tranquilidad de los «amenazados» en un espacio público, que es objeto de luchas de apropiación entre grupos concurrentes (Hubert, 2000).

### *2.2.3 Los nuevos actores de la prevención: la imprecisión de los estatutos, concurrencias corporativas y conflictos de legitimidad*

La visión administrativa de la prevención ha favorecido la aparición de nuevos actores, como por ejemplo los servicios de ayuda a las víctimas, los mediadores, los asistentes de concertación y los asistentes de prevención y seguridad, es decir, policías de proximidad. Esta multiplicación de actores y de servicios llega a un terreno ya ocupado, en unos marcos sectoriales diferentes, no sin suscitar males, resistencias y conflictos.

Por lo que respecta a los males, podemos mencionar los de los «nuevos actores de la prevención»: estatuto precario (a menudo «subestatuto», mano de obra a buen precio), misiones imprecisas, competencias limitadas y funciones poco gratificantes son la causa de quejas repetidas (Arimont, Lacroix, 1995; Hendrickx, Smeets, 2000). Como ejemplo, en Bruselas y en Valonia se destaca que la policía de proximidad está ampliamente desvalorizada en el seno mismo de los cuerpos de policía y que los desocupados contratados como asistentes de prevención y de seguridad están manifiestamente incómodos dentro de un vestido demasiado estrecho para ellos, en lo que a actividades se refiere (Smeets, Strebelle *et al.*, 1999). Hasta el punto que nos podemos preguntar si esta desmultiplicación de nuevos «subactores», que reflejan también la emergencia de un neoproletariado de regulación precaria y mal pagado, no ha sido ventajosamente reemplazada por un refuerzo de los actores implicados, dotados de estatutos y de estructuras más fuertes, aunque haya el riesgo de hacer evolucionar sus funciones con el fin de cubrir unas nuevas necesidades. Además, la orientación de seguridad de los nuevos dispositivos de prevención, a menudo concebidos y percibidos como un simple apéndice del aparato policial municipal, no facilita mucho la tarea de los trabajadores sociales comprometidos en el aspecto social de los contratos: sometidos a la presión de sus colegas del exterior, a veces se ven forzados a «hacer trampas» con los dispositivos existentes, para dirigirlos, con más o menos fortuna, según los casos, en un sentido más próximo al del la ideología del sector

del cual dependen. En Valonia y en Bruselas, de todos modos no han dejado de distanciarse del aspecto policial, para encontrar una muestra de la acusación de «deriva de seguridad del trabajo social». Con el tiempo, entre ellos, lo consiguen relativamente bien (Smeets, Strebelle *et al.*, 1999, 72-80; Hacourt, Lacroix, Thange, 1999, 166). En cuanto al aspecto policial, de manera sumamente simétrica, se constata rápidamente la dificultad de funcionar en colaboración con unos actores que no comparten el mismo enfoque profesional hacia el problema que hace falta prevenir o que están molestos por los métodos de intervención policial. Además, la policía busca antes la colaboración de participantes sin ninguna visión profesional particular, como por ejemplo las asociaciones de padres de alumnos, los grupos de autodefensa, los dueños de los bares y discotecas, o de participantes dispuestos a integrarse en la visión profesional de la policía. Con los profesionales del trabajo social, las cosas son más complicadas: si bien en distintos casos los asistentes de prevención —con una formación de asistente social, de criminólogo, de psicólogo o de sociólogo— no ponen reparo en inscribir su intervención en un método policial, la desconfianza recíproca entre policías y trabajadores sociales es, generalmente, de rigor, y marca, en contra, el fracaso, es decir, los estancamientos de un proyecto de prevención «global integrada» que asocia prevención policial y prevención social.

Los «nuevos actores de la seguridad» no llegan a un terreno virgen. A veces, con el menosprecio de la concertación más elemental y a costa de una acumulación de dispositivos a menudo desordenada y, en ciertos casos, redundante, en este ámbito llegan a competir trabajadores de calle, animadores de centros juveniles, miembros permanentes de ayuda a la juventud en un ambiente de riesgo o interventores en toxicomanía.<sup>14</sup> En la comunidad francesa de Bélgica, los debates que han determinado la creación de contratos de seguridad ilustran bien los problemas de concurrencia y de legitimidad, las estrategias de conflicto y de resistencia que suscita «abajo» una política impuesta «desde arriba», sin que haya una verdadera concertación con los distintos niveles de poderes implicados. En Bruselas y en Valonia, por encima de todo, en el ámbito de la ayuda a los toxicómanos y de la protección de la juventud en especial, hay debates y conflictos entre los «antiguos», que trabajan en las áreas sectoriales de la ayuda a la juventud y de la salud mental, y los «nuevos», que trabajan en las parcelas sociales del contrato de seguridad.

Algunos no dudan en reducir estos conflictos a una pura defensa de intereses corporativos (Van Limbergen, 1994). Si bien esta actitud no está totalmente ausente —sino que se puede reprochar tanto a los unos como a los otros, el Ministerio del Interior o los responsables municipales no han sido los últimos en querer aumentar su «parte de mercado»—, no se puede reducir a un conflicto de dimensiones ideológicas sumamente presentes. En sectores asociativos bien organizados y tradicionalmente militantes, acostumbrados a la reflexión política y al debate

14. No es raro tener que constatar una acumulación de dispositivos *antiguos* y *nuevos* en un mismo territorio *de riesgo* —lo que provoca luchas de influencia y un clientelismo malsano—, mientras que otras zonas no tienen nada parecido.

crítico, se ha desarrollado una amplia discusión sobre las legitimidades de intervención, iniciada y sostenida por distintos universitarios, muy implicados en el movimiento asociativo. A pesar de que un buen número de responsables políticos se empeñan en descalificarlo (Onkelinx, 1996), cabe constatar que este debate es pertinente y fundamentado: entre la visión de seguridad de la prevención policial y el método «emancipador» de la ayuda a la juventud (Cartuyvels, 1994a), entre la imagen del toxicómano como delincuente potencial y la de un consumidor de drogas en búsqueda de curación (Kaminski, Mary, 1999), las diferencias de representaciones son manifiestas y los compromisos, difíciles. Así pues, las tensiones se multiplican y culminan en manifiestos, tomas de posición y mociones de desconfianza del sector asociativo hacia los contratos de seguridad y de sociedad.<sup>15</sup> En la práctica, la desconfianza entre los «antiguos» y los «nuevos» desemboca tanto en la no-cooperación como en formas de cooperación conflictiva, como bien muestra una investigación sobre la ayuda a la juventud y los contratos de seguridad, hecha en Bruselas y en Valonia (Schaut, 1996). Con el tiempo, va disminuyendo progresivamente y, en estos últimos años, se tranquiliza: el soporte económico de los contratos de seguridad favorece la flexibilización de las posiciones y una participación creciente de los «antiguos» actores sectoriales en los nuevos dispositivos. Pero eso no impide que haya una cierta nostalgia hacia las políticas sectoriales (Cauchies, 2000) y una inquietud creciente, en especial en el sector de la salud mental, por las trabas de un trabajo bajo mandato judicial en extensión.

## CONCLUSIÓN

El inicio de los años noventa constituye, irrevocablemente, un giro en las políticas de prevención y de seguridad en Bélgica. Enfrentadas a la emergencia del tema de la inseguridad como problema político, las autoridades responden con la aplicación de una política «global e integrada» en el ámbito local, que se fundamenta en la complementariedad supuesta de la prevención penal, situacional y social.

Con casi diez años de perspectiva, nos podemos arriesgar a hacer una valoración: si no cae en la trampa de la represión a cualquier precio, la política escogida expresa un deseo defensivo de gestión y de reducción de los riesgos, con un método de contratos de seguridad que parece emblemático (Van Oustrive, 1997). Tanto los discursos públicos como las prácticas profesionales reflejan esta evolución de forma moderada, que no trata ni de *las sociedades disciplinarias* (Foucault) ni de la aproximación más *soft* hacia un *Estado de control* (Deleuze). No se ha podido analizar aquí el reciente plan federal de seguridad del gobierno, de mayo del 2000, que introduce las orientaciones de la política de seguridad para los próximos años; de todos modos, sus grandes opciones, en términos de objetivos (el

15. Vid. e.a. *Déclaration commune concertant les contrats de sécurité*, 1994; *Plateforme de Concertation pour la Santé Mentale pour Bruxelles-Capitale*, *Overlegplatform voor gezondheid voor Brussel-Hoofdstad*, 1996; *Conseil de la Jeunesse d'Expression Française*, 1997.

control de la pequeña delincuencia) y de medios (gestión y privatización), parecen que confirma, si no acentúa, la tendencia (Hebberecht, 2000).

## BIBLIOGRAFÍA

78

- ARIMONT, I.; LACROIX, J. *Les assistants de concertation*. Bruselas: Politeia, 1995.
- BAUHERZ, G.; KAMINSKI, D.; ZOMBEK, S. *Le bon usage, Prévention du sida à l'adresse des usagers de drogues*. Bruselas: Agence Prévention du Sida, 1992.
- BERKMOES, H. «Politionele preventie: een halte naar bestouurlijke preventie? (La prévention policière: une halte vers une prévention administrative?)». En: ELIAERTS, C.; ENHUS, E.; SENDEN, R. [eds.]. *Politie in beweging. Bijdrage tot de discussie over de politie van margen*. Antwerpen/Arnhem: Kluwer/Gouda Quint, 1990, p. 111-118.
- BEUKEN, M. *Antennes de justice – Maisons de justice. Note pour Monsieur le ministre*. Bruselas: Service de la politique criminelle, Ministère de la Justice, 1997.
- BEYENS, K.; RAES, A.; VAN DEL BRIECK. *Bouwstenen voor een geïntegreerde criminele politiek (Fondements pour une politique criminelle intégrée)*. Bruselas: SSTC, mai, 2000.
- BRION, F.; RÉA, A. «La construction médiatique et politique des émeutes urbaines». *L'année sociale*. Institut de sociologie de l'ULB, 1991, p. 285-303.
- CARLIER, F. «De buurtobservatieactie: een politieel preventieve reactie op de elitaire technopreventie te Gent (L'action d'observation de quartier: une réaction de prévention policière à une prévention policière à une prévention technique élitiste à Gand)». En: ELIAERTS, C.; ENHUS, E.; SENDEN, R. [eds.]. *Politie in beweging. Bijdrage tot de discussie over de politie van margen*. Antwerpen/Arnhem: Kluwer/Gouda Quint, 1990, p. 89-110.
- CARTUYVELS, Y. «Aide à la jeunesse et contrats de sécurité. Reflexions préliminaires». *Rapport de recherche pour la Communauté française*. Bruselas, 1994a.
- CARTUYVELS, Y. «Toxicomanie, insécurité et contrôle social, les dérives de la prévention». En: COLL, *Le choix du toxicomane. Expérience, théorie, analyse*. Paris: l'Harmattan, 1994b, p. 91-109.
- CARTUYVELS, Y. «Insécurité et prévention en Belgique: les ambiguïtés d'un modèle "global-intégré" entre concertation partenariale et intégration verticale». *Déviance et Société*, 20, 2, 1996a, p. 153-171.
- CARTUYVELS, Y. «Les politiques de prévention socio-pénales en Belgique, métamorphose de l'action étatique?». En: GÉRARD, Ph.; OST, F.; VAN DE KERCHOVE, M. [eds.]. *Droit négocié, droit négocié, droit imposé?* Bruselas: FUSI, 1996b, p. 581-603.
- CARTUYVELS, Y. «Les temps multiples de la justice des mineurs». En: GÉRARD, Ph.; OST, F.; VAN DE KERCHOVE, M. [dir.]. *L'accélération du temps juridique*. Bruselas: FUSI, 2000, p. 617-639.
- CARTUYVELS, Y.; MARY, Ph. «Crise de la Justice: et au-delà?». En: COLL. *L'Affaire Dutroux. La Belgique malade de son système*. Bruselas: Complexes, 1998, p. 97-126.

- CARTUYVELS, Y.; MARY, Ph. [dir.]. *L'État face à l'insécurité. Dérives politiques des années 1990*. Bruselas: Labor, 1999.
- CARTUYVELS, Y.; MARY, Ph. «Politiques de sécurité en Belgique: les limites d'une approche de proximité». *Déviance et Société* (à paraître), 2002.
- CARTUYVELS, Y.; OST, F. *Crise du lien social et crise du temps juridique. Le droit est-il encore en mesure d'instituer la société? L'exemple du droit pénal*. Bruselas: Fondation Roi Baudouin, 1998.
- CASMAN, M.T.; COSTER, F.; KELLENS, G.; LEMAÎTRE, A. *Prévention intégrée de la criminalité: suivi de quatre projets*. Lieja: Service de Criminologie, 1993.
- CASTEL, R. «Bilan: l'application de la loi: l'ordre des interactions et l'ordre des déterminations». En: COLL. *Acteur social et délinquance. Hommage à Christian Debuyst*. Lieja: Mardaga, 1990, p. 295-303.
- CAUCHIES, J.F. «Effets des contrats de sécurité sur le secteur de l'intervention médico-psycho-sociale en toxicomanie». En: VAN CAMPENHOUDT, L.; CARTUYVELS, Y.; DIGNEFFE, F.; KAMINSKI, D.; MARY, Ph.; REA, A. [eds.]. *Réponses à l'insécurité. Des discours aux pratiques*. Bruselas: Labor, 2000, p. 99-127.
- COLL. «La comparution immédiate, affirmation d'une justice à deux vitesses?». *Journal des procès*, n° spécial, 21 janvier, 2000a.
- COLL. *Punir autrement. Textes instituant le Service des Maisons de Justice et les Maisons de Justice et les Maisons de Justice*. Bruselas: Service des maisons de Justice, avril, 2000b.
- COLL. sd, *Sécurité du citoyen, police et sécurité*. Bruselas: Inbel.
- COMMAILLE, J. *L'esprit sociologique des lois. Essai de sociologie politique du droit*. Paris: PUF, 1994.
- CONSEIL DE LA JEUNESSE D'EXPRESSION FRANÇAISE. *Le nouvel ordre protecteur*. Bruselas, 1981.
- CONSEIL DE LA JEUNESSE D'EXPRESSION FRANÇAISE. *Manifeste du secteur associatif. Notre défi... c'est la solidarité*. Bruselas, 1997.
- DÉCLARATION COMMUNE. (du secteur associatif) *concernant les contrats de sécurité*. Bruselas, 28 juin, 1994.
- DENAUW, A. «Les modes alternatifs de règlement des conflits en droit pénal belge». *Revue de droit pénal et de criminologie*, n° 3, 1997, p. 259-375.
- DONZELOT, J.; ESTÈBE, Ph. *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*. Paris: Esprit, 1994.
- DE VALKENEER, Ch. *Police et public: un rendez-vous manqué?* Brujas: La Charte, 1988.
- DE VROEDEN. «Et la médiation pénale?». *Journal des procès*, n° spécial, 21 janvier, 2000, p. 21-23.
- GÉRARD, Ph.; OST, F.; VAN DE KERCHOVE, M. [dir.]. *Droit négocié, droit imposé?* Bruselas: FUSL, 1996.
- HACOURT, G.; LACROIX, J.; TANGE, G. *Évaluation des contrats de sécurité et de société bruxellois*. Bruselas: Ministère de l'Intérieur, 1999.
- HAQUIN, R.; MOTTARD, J. *Les tueries du Brabant. Enquête sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée*. Bruselas: Complexe, 1990.

- HEBBERECHT, P. «Kritische kanttekeningen bij het Belgisch beleid ter preventie van criminaliteit (Réflexions critique sur la politique belge de prévention de la criminalité)». *Panopticon*, 9, 5, 1988, p. 449-456.
- HEBBERECHT, P. «Het Belgisch politieel preventiebeleid (La politique de prévention policière en Belgique)». En: ELIAERTS, C.; ENHUS, E.; SENDEN, R. [eds.]. *Polite in beweging. Bijdrage tot de discussie over de polite van morgen*. Antwerpen/Arnhem: Kluwer/Gouda Quint, 1990, p. 81-88.
- HEBBERECHT, P. «Van preventiecontract tot veiligheids- en samenlevingscontract... of de logica van de veiligheidsstaat (Du contrat de prévention au contrat de sécurité... ou la logique d'un État de sécurité)». *Panopticon*, 18, 2, 1997, p. 101-110.
- HEBBERECHT, P. «La prévention policière en Belgique: un laboratoire pour le développement d'un État de sécurité». En: CARTUYVELS, Y.; DIGNEFFE, F.; PIRES, A.; ROBERT, Ph. [eds.]. *Politique, police et justice au bord du futur. Mélanges pour et avec Lode Van Qutrive*. Paris: l'Harmattan, 1998, p. 235-245.
- HEBBERECHT, P. «Het federaal veiligheidsplan versterkt de ongelijkheid inzake veiligheid (Le plan fédéral de sécurité renforce l'inégalité envers la sécurité)». *Panopticon*, 21, 2, 2000, p. 101-112.
- HEBBERECHT, P.; PHILIPPETH, K. *De organisatie van lokale projecten ter preventie van criminaliteit (L'organisation des projets de prévention locale de la criminalité)*. Gent: Onderzoeksgroep criminologie, 1993.
- HENDRICKX, Th.; SMEETS, S. *Les «nouveaux acteurs locaux de la sécurité». Évaluation des contrats de sécurité des Régions bruxelloise et wallonne*. Bruxelles: Ministère de l'Intérieur, 2000.
- HOGER POLITIE-INSTITUUT. *De preventie van criminaliteit (La prévention de la criminalité)*. Bruxelles: Ministère de l'Intérieur, 1985a.
- HOGER POLITIE INSTITUUT. *De taak van de police in het voorkomen van criminaliteit (La tâche de la police dans la prévention de la criminalité)*. Bruxelles: Ministère de l'Intérieur, 1985b.
- HUBERT, H.O. «La précarité». En: VAN CAMOENHOUDT, L.; CARTUYVELS, Y.; DIGNEFFE, F.; KAMINSKI, D.; MARY, Ph.; REA, A. [eds.]. *Réponses à l'insécurité. Des discours aux pratiques*. Bruxelles: Labor, 2000, p. 153-170.
- HATSEBAUT, F.; PETERS, T. «Over de samenhang der dingen: criminaliteitsbestrijding als een geïntegreerde probleembenadering (Sur la cohésion des choses: la lutte contre la criminalité comme une approche intégrée de problème)». *Panopticon*, 10, 6, 1989, p. 487-492.
- KAMINSKI, D.; et al. «Jeunes adultes incarcérés et mesures judiciaires». En: VAN DONINCK, B.; VAN DAELE, L.; NAJI, A. [dir.]. *Le droit sur le droit chemin? Amberes: SSTC, Bruylandt, Mallu, 1999, p. 17-58.*
- KAMINSKI, D.; MARY, Ph. «Politiques (criminelles) en matière de drogues: évolution et tendances en Belgique». *Déviante et Société*, 23, 2, 1999, p. 205-220.
- KERCHOVE, M. VAN DE. «Les réactions législatives aux disparitions d'enfants, "L'affaire Dutroux" paradigme de l'accélération du temps juridique?». En: GÉRARD, Ph.; OST, Fr.; VAN DE KERCHOVE, M. [eds.]. *L'accélération du temps juridique*. Bruxelles: FUSL, 2000, p. 541-587.

- MARQUET, T.; CARTUYVELS, Y. [dir.]. *Attentes sociales et demandes. Les mobilisations blanches et après?* Bruselas: FUSL, 2001.
- MARY, Ph. *Délinquant, délinquance et insécurité. Un demi-siècle de traitement en Belgique (1994-1997)*. Bruselas: Bruylant, 1998.
- MEIJLAERS, S.; WALGRAVEL, L. *Projectbeschrijvingen en methodische lessen en Samen werken aan een preventief beleid (Descriptions de projet et leçons méthodiques et Coopérer à une politique de prévention)*. Leuven: Onderzoeksgroep Criminologie, 1993.
- MORAND, Ch. A. «L'obligations d'évaluer les effets des lois». En: MORAND, Ch.A. [dir.]. *Évaluation législative et lois expérimentales*. Aix-en Provence: Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1993, p. 79-111.
- MOTTARD, J.; HAQUIN, R. *Les tueurs de Brabant. Enquête parlementaire sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée*. Bruselas: Complexe, 1990.
- NOTE AU CONSEIL DES MINISTRES. «Une justice à dimensions humaine». 17 octobre 1997, polycopié.
- ONKELINX, L. «Conclusions». En: COLL. *L'aide à la Jeunesse et les contrats de sécurité. Quelles perspectives pour les nouveaux contrats de société?* Bruselas: Ceform, 1996, p. 49-50.
- ORDE VAN DE DAG. *Criminaliteit en samenleving*. Thème: «Autonome politionele afdeling» (Le Traitement policier autonome), n° 1, 1998.
- ORDE VAN DE DAG. *Criminaliteit en samenleving*. Thème: «Proximité de la justice» ou «Justice de proximité», n° 2, 1999.
- ORDE VAN DE DAG. *Criminaliteit en samenleving*. Thème: «Versnel recht. Snel het recht zichzelf voorbij?» («Procédure accélérée: au risque de se brûler les ailes?»), mars, n° 9, 2000.
- PÉRILLEUX, Th.; MARQUET, J.; CARTUYVELS, Y.; OST, F. «De la plainte sociale à la demande de justice». En: VAN DONINCK, B.; VAN DAELE, L.; NAJI, A. [dir.]. *Le droit sur le droit chemin?* Bruselas, Amberes: SSTC, Bruylant, Maklu, 1999, p. 201-235.
- PICQUÉ, Ch. *Une méthode d'action nouvelle au profit des quartiers défavorisés*. Lovaina, 109, 2000, p. 16-18.
- PLATE-FORME DE CONCERTATION POUR LA SANTÉ MENTALE POUR BRUXELLES-CAPITALE, OVERLEGPLATFORM VOOR GEESTELIJKE GEZONDHEID VOOR BRUSSEL-HOOFDSTAD. *La santé mentale et les politiques sécuritaires*. Bruselas, 1996.
- PONSAERS, P. «Vers une réforme de la structure policière belge?». En: CARTUYVELS, Y.; DIGNEFFE, F.; PIRES, A.; ROBERT, Ph. [eds.]. *Politique, police et justice au bord du futur. Mélanges pour et avec Lode van Oustrive*. Paris: l'Harmattan, 1998, p. 247-268.
- POULET, I. *Les nouvelles politiques de prévention. Une nouvelle forme d'action publique?* Bruselas: Services fédéraux des affaires scientifiques, 1995.
- RAES, A. «Haast en spoed is zelden goed. Snelrecht: een hooggravende justice? (Rien ne sert de courir. Procédure accélérée: une justicehâte?)». En: SNACKEN, S. [ed.]. *Strafrechtelijk beleid in beweging*. Bruselas: VUBpress (sous presse), 2001.
- RÉA, A. «Sécurité ou solidarité. Confusion dans la politique de sécurisation des villes». *Cahiers Marxistes*, 200, 1995, p. 51-66.

- REVALORISATION DE LA POLICE COMMUNALE. *Propositions et initiatives du ministre de l'Intérieur*. Bruxelles: Vanden Broele, 1991.
- SCHAUT, Ch. *Aide à la jeunesse et contrats de sécurité*. Rapports de recherche pour la Communauté française de Belgique. Bruxelles: FUSL, 1996.
- SCHAUT, Ch. «Le sentiment d'insécurité comme fait social total: le cas d'un groupe de parole». En: VAN CAMPENHOUDT, L.; CARTUYVELS, Y.; DIGNEFFE, F.; KAMINSKI, D.; MARY, Ph.; REA, A. *Réponses à l'insécurité. Des discours aux pratiques*. Bruxelles: Labor, 2000, p. 71-94.
- SCHAUT, Ch.; VAN CAMPENHOUDT, L. *Le travail de rue: nature et enjeux*. Bruxelles: Fondation Roi Baudouin, 1994.
- SECRETARIAT PERMANENT À LA POLITIQUE DE PRÉVENTION. Bruxelles: Ministère de l'Intérieur, 1994.
- SERVICES DU PREMIER MINISTRE. *Déclaration gouvernementale prononcée devant le Parlement, le 9 mars 1992 par le Premier ministre*. Bruxelles: Inbel, 1992.
- SMEETS, S.; STREBELLE, C.; et al. *La police de proximité. Évaluation des contrats de sécurité de Chaleroi, La Louvière, Liège, Mons, Namur, Seraing, Tourmai et Verviers*. Bruxelles: Ministère de l'Intérieur, 1999.
- STREBELLEC, C. *Les contrats de sécurité, Bilan de la politique des contrats de sécurité sur base des évaluations scientifiques des contrats de sécurité des Régions bruxelloise et wallonne*. Bruxelles: Ministère de l'Intérieur, 2000.
- SYNERGIE. *La prévention intégrée au niveau local*. Bruxelles: Politeia, 1995.
- VAN CAUWENBERGHE, J. CL. «Des contrats de sécurité pour les villes et communes». En: COLL. *Les Villes et les communes à la violence urbaine; les contrats de sécurité, Notes de documentation*. Institut Émile Vandervelde, n° 37, 1993.
- VAN DEN BROECKT, T.; ELIAERTS, Ch. *Community Policing. Organisatieveranderingen naar de basispolitiezorg bij de gemeentepolitie (Community policing. changements d'organisation pour un service de police de base à la police communale)*. Bruxelles: Politeia.
- VAN LIMBERGEN, K. «De Veiligheidscontracten: de grote sprong voorwaarts? (Les contrats de sécurité: le grand bond en avant?)». *Pretekst*, avril, 1994, p. 19-27.
- VAN OTRIVE, L. «Épilogue: de baten en kosten van de veiligheidscontracten voor de lokale politie (Épilogue: les coûts et bénéfices des contrats de sécurité pour la police locale)». En: VAN OTRIVE, L.; VAN EL CHINGEN, S. *Veiligheidscontracten en politie*. Leuven: Centrum voor politiestudies, 1997 p. 105-111.
- VAN OTRIVE, L.; CARTUYVELS, Y.; PONSAERS, P. *Les polices en Belgique. Histoire socio-politique du système policier de 1794 à nos jours*. Bruxelles: Éditions Vie Ouvrière, 1991.
- VERSLUYS, C. *Acompagnement et évaluation de projets-pilotes de prévention administrative et intégrée de la criminalité*. Bruxelles: Synergie, 1993.
- WATHELET, M. *Le pari d'une nouvelle citoyenneté*. Bruxelles: Inbel, 1992.
- WILLKE, H. «Trois types de structures juridiques: programmes conditionnels, programmes finalisés et programmes relationnels». En: MORAND, Ch.A. [ed.]. *L'État pulsif, contribution à l'étude des instruments d'action de l'État*. Paris: Publisud, 1991, p. 65-82.