

El Estado protector, movilización de nuevos actores y repliegue *seguritario*. Las políticas preventivas y de seguridad en Alemania

HARTMUT ADEN

Universidad de Hannover

125

Desde inicios de los años noventa, más tarde que en otros países, Alemania lleva a cabo un conjunto de iniciativas de prevención de la «pequeña delincuencia». Aunque de concepción muy variable, estas iniciativas no impiden un repliegue hacia estrategias más *seguritarias*, especialmente bajo la influencia de los debates sobre el «modelo Nueva York» y la política de tolerancia cero. Paralelamente, el discurso sobre el crimen organizado rige la política penal, creando un dispositivo importante de estructuras y competencias nuevas, sobre todo en el terreno policial.¹

En Alemania, la evolución de la política de seguridad y de prevención de los años noventa refleja el cambio del rol del Estado. El modelo prusiano de un Estado fuerte, en el que la protección se sitúa al frente de las prioridades políticas, caracterizaba los dos Estados alemanes antes de su reunificación y, muy particularmente, el sistema político de la Alemania del Este. Más adelante, la seguridad de los ciudadanos se convierte en el paradigma que domina la justificación de las instituciones que el Estado reserva en este ámbito. Paralelamente, el monopolio del Estado en el ejercicio legítimo de la violencia, característica central de un Estado, de acuerdo con la teoría de Max Weber (1972 —1921—, 821 sq.), se relativiza con la integración de otros actores, como los servicios privados de seguridad y las asociaciones, en las estrategias de seguridad pública.

En cuanto a la prevención de la «pequeña delincuencia», el análisis sigue la hipótesis de que los *Länder* (las 16 regiones relativamente autónomas de Alemania federal) y, más adelante, los municipios son los niveles políticos decisivos en los que se han desarrollado las nuevas iniciativas en Alemania, desde el inicio de

1. Por razones de coherencia y de espacio, en este texto no se incluyen los debates sobre el crimen organizado, la corrupción, el crimen internacional y el blanqueo de dinero. Para estos temas, se puede recurrir, por ejemplo, a Pütter, 1998, y Aden, 1998a, 136 sq.

los años noventa. Se trata, sobre todo, de iniciativas socialdemócratas que tienen por objetivo encontrar respuestas constructivas a los debates dominados por los partidos de la derecha clásica y de la extrema derecha sobre las diferentes formas de delincuencia y de inseguridad en el ámbito local. La respuesta socialdemócrata se orienta hacia una responsabilización de las diferentes partes interesadas en las cuestiones de seguridad. A menudo, estas iniciativas de prevención se inspiran en el ejemplo de otros países europeos. Asimismo, la socialdemocracia alemana refleja una tendencia que intenta que la población se comprometa más con su entorno social y su municipio. Esta política socialdemócrata se parece al comunitarismo americano,² aunque no tiene una actitud crítica hacia el Estado.

En la evolución de las nuevas políticas de seguridad y prevención en Alemania, podemos distinguir tres fases —guardando las distancias, en tanto que modelo de fases que sólo puede dar una imagen simplificada de la realidad—; al inicio de los años ochenta, todavía predomina la idea de la disuasión: la prevención por la represión. Durante esta misma década, la policía hace nuevos esfuerzos de prevención situacional, especialmente a través de campañas de información dirigidas a las víctimas potenciales. A partir de 1990, el Schleswig-Holstein y más adelante otros *Länder* crean consejos de prevención. La segunda mitad de los años noventa continúa la creación de este tipo de estructuras en los *Länder* y en los municipios y también aparecen varias estructuras federales de coordinación.

En una perspectiva comparativa, se puede constatar que la fase de entusiasmo por la prevención local que otros países europeos, como Francia, viven durante los años ochenta, se reproduce en Alemania a fines de los noventa. Influyen varios factores, de modo que no se puede identificar una causalidad simple entre esta política y el ejemplo extranjero. Además, fenómenos como el cambio de rol del Estado y la evolución de las estructuras sociales, en una sociedad marcada por nuevos estilos de vida en el contexto urbano, no son específicamente alemanes, sino que se observan en la mayoría de países industrializados. También es el caso del economicismo de las políticas públicas, que empieza a influir en el ámbito de la seguridad durante los años noventa, aunque en Alemania las instituciones burocráticas se resisten mejor que, por ejemplo, las instituciones británicas, enfrentadas a los métodos de gestión, desde el período del gobierno Thatcher (véase Crawford, en este mismo volumen).

1. PRÄVENTION Y SICHERHEIT: UNAS NOTAS TERMINOLÓGICAS

El análisis siguiente se centra en las diferentes formas de política pública desarrolladas a partir de los años ochenta bajo la etiqueta *Prävention* o *Kriminalprävention* —la prevención «nuevo estilo». En otros países europeos, desde el inicio de los años ochenta, la opinión pública asocia a términos como *prevención de la delincuencia* o *Crime Prevention* varias iniciativas que tienen como objetivo

2. Véase, por ejemplo, Etzioni, 1997.

barrios y poblaciones «con problemas» y, sobre todo, la integración social de los jóvenes que viven en los núcleos periféricos de las grandes ciudades. En Alemania, eso sólo sucede a partir de los años noventa.

El hecho de que en Alemania la *Prävention* haya sido durante mucho tiempo objeto de controversias políticas y científicas se debe, en parte, a la ambigüedad de este término. Aún hoy, los debates jurídicos están marcados por el dualismo entre las competencias policiales represivas y las preventivas. De este modo, en el concepto *repression* se incluyen todas las acciones policiales realizadas bajo la protección del Ministerio Fiscal para elucidar delitos ya cometidos; en el de *Prävention*, el resto del trabajo policial, especialmente las acciones de prevención de riesgos y peligros concretos. Este dualismo es más importante en Alemania que en otros países, porque la *Prävention* es uno de los ámbitos de la legislación de los *Länder* y la otra función policial, la represión, tiene una legislación central, a partir de la creación del Deutsches Reich, en 1871. Así pues, durante mucho tiempo, los intentos destinados a reforzar la prevención con iniciativas que implicasen a instituciones policiales chocan con el recelo de que podría tratarse de una estrategia de la policía de ampliar su ámbito de acción más allá de sus propias competencias jurídicas.³

El uso del término *Prävention* en otros contextos complica aún más el debate (P. A. Albrecht, 1983, 7). La teoría del derecho penal tiene su propia noción de *Prävention*, basada, todavía hoy, en ideas de los siglos XVIII y XIX. De este modo, distingue entre prevención general negativa o positiva —la idea que las condenas penales firmes pueden tener bien una función disuasiva bien un efecto educativo— y prevención especial —que hace hincapié en los efectos que puede tener una pena sobre el individuo condenado (H. J. Albrecht, 1993b). La terminología criminológica también distingue las categorías de prevención primaria (las medidas dirigidas al público en general, por ejemplo, para reforzar la conciencia del derecho), secundaria (las medidas dirigidas a los autores y las víctimas potenciales de delitos, la prevención situacional) y terciaria (los efectos que las sanciones penales pueden tener sobre el individuo).⁴

La prevención «nuevo estilo», que prevé enfoques sociales y policiales del control social, se enfrenta durante mucho tiempo a la desconfianza de que no se trate, en realidad, de una estrategia que contribuya a hacer realidad la ambición de la policía de ampliar su ámbito de acción autónoma. Esta desconfianza no se limita a las tendencias de izquierda y a su crítica del trabajo policial, sino que también incluye la desaprobación de buena parte de los trabajadores sociales, que observan la reorientación de las políticas dirigidas a los jóvenes y a los grupos desfavorecidos de la sociedad hacia finalidades de seguridad pública.

El término *Sicherheit* (seguridad) no es menos ambiguo y se trata también de un término muy controvertido. Por un lado, el temor a que las fuerzas conservadoras puedan ampliar el ámbito de acción del Estado acompaña el discurso conservador, político y jurídico, que intenta incluir entre las obligaciones del Estado la pro-

3. Véase Aden, 1998a, 38 sq. y 398 sq.

4. Jehle, 1996, 17; Kube, 1996, 136; Kaiser, 1993b, 573.

tección de la seguridad de sus ciudadanos. Por el otro, «la seguridad» es apreciada en ámbitos tan diferentes como las pensiones, la política económica, la fiabilidad de los productos o la ausencia de delincuencia. No se trata sólo de una moda. La necesidad de seguridad refleja también un sentimiento existencial de inseguridad, causado por una creciente complejidad de la vida, con muchos riesgos que amenazan la salud o el bienestar económico (Kaufmann, 1973, 14 *sq.*; Aden, 1998a, 32). Ello facilita la «lucha» del Estado contra la delincuencia, como cuestión política de primera magnitud. En la actualidad, el Estado se define como protector de «la seguridad», para la satisfacción general de buena parte de la población.

2. LOS AÑOS OCHENTA. EXPLICACIONES DEL «RETRASO» ALEMÁN EN EL ÁMBITO DE LA PREVENCIÓN «NUEVO ESTILO»

En comparación con otros países industrializados, en Alemania, la política de prevención «nuevo estilo» empieza más tarde. De hecho, algunos proyectos de los años setenta y ochenta ya se acercan a la prevención realizada en los años noventa. Es el caso, por ejemplo, de un proyecto que intentaba integrar los servicios policiales y algunas formas de trabajo social, experimentado en Hannover a principios de los años ochenta⁵ o de otros proyectos locales o regionales. De otras estrategias, dudosas bajo el título *Prävention*, durante los años ochenta estaban más o menos dominadas por la perspectiva policial y los conceptos de prevención situacional, especialmente las de ámbito central, con conceptos como *Systematische Kriminalprävention* («prevención sistemática de la delincuencia») (Kube, 1987).

Las nuevas formas de prevención basadas en conceptos más amplios, que integran actores diversos en el terreno local, no surgen en Alemania hasta el inicio de los años noventa. Diferentes aspectos pueden contribuir a explicar este «retraso». Durante los años ochenta, los gobiernos de derecha —el federal y la mayoría de los *Länder*— están más vinculados a las estrategias de prevención por represión. Además, los problemas a los que se enfrentan los gobiernos de la época son más graves que los que tienen otros países, como Francia o Estados Unidos, donde las nuevas formas de prevención se llevan a cabo, sobre todo, para resolver problemas específicos de barrios urbanos, difíciles de administrar con las formas tradicionales del trabajo social y policial. En el centro de esta política están las ciudades construidas en los años sesenta en las zonas limítrofes de las grandes ciudades para alojar a una población en fuerte crecimiento. La antigua RFA, más descentralizada, tiene la «suerte» de sufrir un retraso en este ámbito. La reconstrucción del país durante el período de posguerra favorece las viviendas de tamaño medio, integradas en las ciudades.

Más adelante, se crean poblaciones con edificios mucho más grandes, a las puertas de las grandes ciudades, pero menos que en otros países. Por esta razón, durante los años ochenta, hay menos «barrios calientes» que sofocar. De hecho,

5. Véase Sack, 1997, 158; P. A. Albrecht, 1983, 266 *sq.*

no surgen problemas nuevos relacionados con el urbanismo hasta la reunificación, en 1990, a causa de los barrios de los alrededores, e incluso en el centro, de las grandes ciudades de la antigua RDA (*Plattenbausiedlungen*). Estos barrios se degradan de forma acelerada, después de 1990, momento en el que los habitantes más favorecidos se van y se instalan en casas nuevas o chalés.

Los problemas de integración de los jóvenes también son distintos de los de otros países. En Alemania, la exclusión de los jóvenes de la riqueza de una sociedad moderna a causa del paro es menos importante, porque existe un sistema de formación, muy extendido, que relaciona empresas e institutos de formación profesional. Finalmente, si bien los problemas que hay que solucionar son menos graves en la RFA durante los años ochenta, las reticencias de los demás colaboradores y, sobre todo, de los trabajadores sociales, a cooperar con la policía para prevenir formas de desviación juvenil son importantes, contribuyendo también al «retraso» de las nuevas formas de prevención. La relación entre la policía y los trabajadores sociales —la mayoría de ellos próximos, tradicionalmente, a la izquierda— se explica sobre todo por los enfrentamientos que se produjeron en los años setenta entre los movimientos sociales en contra de las nucleares o de los nuevos misiles de la OTAN, y la policía, cuyas competencias y ámbitos de acción se habían ampliado considerablemente después de los atentados terroristas de la *Rote Armee Fraktion* en los años setenta.

3. CONSEJOS MUNICIPALES DE PREVENCIÓN Y REPLIEGUE DE SEGURIDAD: LAS GRANDES LÍNEAS DE EVOLUCIÓN DESDE 1990

A causa de su estructura federal, Alemania no tiene una regulación centralizada y uniforme de las cuestiones de seguridad. En este ámbito, la regulación no sigue ni una lógica de *top-down* ni de *bottom-up*, sino que se focaliza alrededor de los *Länder*, como nivel intermedio entre la política y la administración.

Los años noventa están marcados por una ingente oleada de creación de consejos de prevención, que tiene sus orígenes en algunos *Länder*. A menudo, se trata de celebrar una mesa redonda con un amplio círculo de participantes, que van desde la administración local a la policía y desde los trabajadores sociales hasta los comerciantes, las asociaciones deportivas y las iglesias.⁶ Este *boom* de los consejos de prevención, a partir de 1990, se debe en gran parte a la situación política de ese período.

Desde 1982, el gobierno federal de derecha (CDU-CSU-FDP) lleva a cabo su política interior, más bien rígida, haciendo hincapié en los instrumentos clásicos de una política de seguridad, basada en el endurecimiento del derecho penal y el refuerzo de las competencias policiales. Durante el mismo período, el SPD (partido socialdemócrata) y los Verdes van ganando influencia en las regiones. Los gobiernos regionales, «rojos y verdes», se enfrentan a dos tipos de esperanzas. Su clien-

6. Por ejemplo, Rat für Kriminalitätsverhütung, 1993, 17 sq.; Heinz, 1997, 50 sq.

tela clásica espera de ellos una política interior que se separe claramente de la línea de seguridad del gobierno federal. Los responsables políticos de las grandes ciudades, generalmente del SPD, esperan nuevas respuestas eficaces a problemas como la delincuencia relacionada con la financiación del consumo de drogas ilegales y el aumento de los delitos cometidos por menores. De este modo, la creación de consejos de prevención en los *Länder* y en las ciudades con mayoría del SPD se puede interpretar como la respuesta a estas esperanzas, en parte contradictorias. Desde este punto de vista, la situación política que lleva a la creación de consejos de prevención en Alemania tiene muchos paralelismos con la situación de Francia, en los años ochenta, donde este tipo de política también se puede interpretar como la respuesta a los deseos específicos del electorado y de los candidatos locales del partido socialista. Los Verdes alemanes también se unen a estas iniciativas para buscar alternativas a una política de seguridad dominada por los instrumentos del derecho penal, criticado desde la creación del partido (Stokar, 1995; Künast, 1997).

No se trata de una política centralizada, antes al contrario, las iniciativas de prevención tienen formas muy variables. Con un cierto retraso, ciudades y regiones con gobiernos de derecha también promueven actividades en este ámbito (Heinz, 1997, 51 *sq.*). De este modo, se puede constatar que el «retraso» alemán de los ochenta, en lo que a la prevención de la pequeña delincuencia se refiere, se corrige en los noventa.

La década de los noventa también vive tendencias inversas. Ello se explica, en parte, porque el sistema político federal genera una «cohabitación», casi permanente, entre mayorías de derecha e izquierda, tanto en los *Länder* como a escala federal. Así, en el año 1998, el gobierno Kohl prosigue con su política, más bien de seguridad, a escala federal, mientras que en los *Länder* gobernados por mayorías de izquierda se intenta modificar esta política, dentro de los márgenes de maniobra definidos por sus competencias. Sin embargo, no es éste el único aspecto característico de las posiciones de la izquierda en el ámbito de la seguridad. Se añaden estrategias más pragmáticas, especialmente bajo la responsabilidad de ministros del Interior socialdemócratas de las regiones. Además, esta tendencia pragmática se refuerza con la importancia que adquieren los temas de seguridad durante las campañas electorales de los años noventa, acercándose de este modo las posiciones del SPD y de la CDU, ya que el SPD no quiere dejar el electorado sensible a un discurso de seguridad en el otro ámbito político (Aden, 1998a, 213 *sq.*). La estrategia del *New Labour* británico, de Tony Blair, de ser *tough on crime and tough on the reasons of crime*, es una de las referencias preferidas de Gerhard Schröder, entonces candidato del SPD a la presidencia del gobierno, durante la campaña electoral de 1998.

La ambigüedad de las estrategias socialdemócratas crece en la segunda mitad de los años noventa, con los debates sobre las prácticas de seguridad en Nueva York, en torno al concepto «tolerancia cero». Con la salvedad de algunos protagonistas de estrategias de seguridad tradicionales, los debates políticos y científicos sobre el «modelo Nueva York» constatan rápidamente un amplio consenso sobre el hecho que los problemas de seguridad de Nueva York no se pue-

den comparar con los de las grandes ciudades alemanas (Dreher, Feltes, 1997). En el seno del SPD, la estrategia de ser *tough on crime* no consigue la unanimidad. Tras llegar al gobierno con los Verdes, a fines de 1998, el canciller Schröder no sigue el ejemplo de Tony Blair, debido a las reticencias existentes dentro de su partido y, sobre todo, de la resistencia de los Verdes a los enfoques populistas en el ámbito de la seguridad. Por otro lado, este conflicto entre el SPD y los Verdes favorece los dispositivos federales de coordinación de la prevención social, cuya necesidad reconocen ambos partidos. Hay que decir, también, que estos debates tienen efectos secundarios. A comienzos de los años noventa, el SPD y los Verdes, que gobiernan Hessen y la Baja Sajonia, encargan informes de expertos para reformar el derecho penal, con la clara pretensión de despenalizar un cierto número de delitos, como el pequeño robo de escaparates o la utilización de los transportes públicos sin pagar (P. A. Albrecht *et al.*, 1992a; 1992b). Cuando en 1998 ambos partidos llegan al gobierno federal, la despenalización ya no figura entre las cuestiones discutidas seriamente a raíz de la preparación del contrato de coalición. Al contrario, el ministro del Interior del SPD continúa la iniciativa de su predecesor del CDU de ayudar las grandes ciudades a mantener la seguridad, con una cooperación entre los servicios de seguridad regionales y la policía federal *Bundesgrenzschutz* (la antigua policía de fronteras, a la que se amplían sus competencias varias veces). Un cierto número de ciudades acepta esta cooperación, bajo el título de *Sicherheitsnetz* («red de seguridad»), para reforzar sus efectivos de seguridad con fuerzas pagadas por el gobierno federal (Kant, Pütter, 1998).

La función creciente de los servicios privados de seguridad en la protección de espacios semipúblicos, como los transportes o los centros comerciales, también contribuye a una política de seguridad que favorece conceptos más protectores en el mantenimiento, o el restablecimiento, en los centros de las ciudades, de un ambiente agradable para la mayoría de consumidores, que no quieren ser molestados por personas que piden limosna o con actos de pequeña delincuencia.

4. DEBATES CONTROVERTIDOS SOBRE LA INSEGURIDAD Y «DESCUBRIMIENTO» DEL SENTIMIENTO DE INSEGURIDAD

El discurso sobre la inseguridad está a menudo en el origen de las nuevas políticas de seguridad y prevención. Los debates sobre el presunto aumento de la delincuencia se estructuran alrededor de dos ejes, durante los años noventa, e implican diferentes partes. Por un lado, la pequeña delincuencia y los comportamientos incívicos no eximidos del derecho penal, con los enfoques de prevención «nuevo estilo», y, por el otro, el crimen organizado, un debate dominado por las cúpulas de la policía judicial y los círculos de expertos de la política interior. En el discurso político, esta separación sirve para crear una polaridad (a veces artificial) entre un ámbito orientado hacia las causas sociales de la marginación y las respuestas más bien municipales y otro que necesita las sanciones penales y los esfuerzos de modernización de los instrumentos policiales.

El aumento del número registrado de ciertos delitos en las estadísticas policiales (Bundeskriminalamt, 1999) es tema de debates controvertidos durante los años noventa. Los análisis que muestran las debilidades metodológicas de estas estadísticas se multiplican durante este período. Estos trabajos contribuyen a hacer menos demagógico el debate. Hoy en día, se observa una mayor reticencia, por parte de la policía y de los políticos, a pedir medidas políticas a causa del aumento de tal o cual delito en las estadísticas policiales.

En algunos casos, las tendencias indicadas por las estadísticas policiales son confirmadas por otros estudios, por ejemplo, las encuestas de victimización, como en el caso de la violencia ejercida por los menores (Pfeiffer, 1999). Estos resultados están entre los temas que regularmente tratan los consejos de prevención (Grimm, 1999).

Paralelamente, en la década de los noventa, se «descubre» el tema del sentimiento de inseguridad; primeramente lo hace la investigación científica (Boers, 1991) y, a continuación, el discurso político. Como argumento del discurso político, el sentimiento de inseguridad es menos concreto y, por tanto, más flexible, que las estadísticas de los delitos registrados, razón por la cual a menudo se reemplaza el presunto argumento de «la delincuencia» como argumento que legitima las políticas de seguridad.

5. LAS MARGINACIONES CLAVE

Con frecuencia, el discurso sobre las «amenazas» contra las que se dirigen las políticas de prevención y seguridad carece de precisión. Los objetivos adelantados oficialmente son diversos. El presunto aumento de la delincuencia y, como consecuencia, el objetivo de reducir el número de delitos aparecen en el discurso casi de forma sistemática. El componente subjetivo, que la población se sienta más segura, también está presente. Esta base teórica poco clara conduce a actividades muy diversas que van desde el análisis de las causas de la delincuencia hasta las medidas para «luchar» contra ciertos tipos delictivos o hasta las propuestas para mejorar la integración en la sociedad de los jóvenes u otros grupos de población.

Si bien las iniciativas de prevención «nuevo estilo» optan por enfoques que apuntan a las causas sociales de las marginaciones, la teoría de los problemas que hay que resolver es más imprecisa y, muy a menudo, implícita. Abarcan tanto las condiciones de vida de los jóvenes y de otros grupos marginales en algunos barrios como el concepto de un pequeño delincuente que elige sus objetivos según cálculos racionales.⁷ Bajo la influencia de los debates sobre las estrategias de «tolerancia cero», la teoría de los «cristales rotos» (Wilson, Kelling, 1982; Kelling, Coles, 1997) gana importancia, tanto en los análisis como en la elección de las medidas que hay que llevar a cabo de forma concreta.

7. Véase la crítica de Lehne, 1998, 117.

5.1 Pequeña delincuencia e «incivismo» en el ámbito local

La frontera entre las infracciones en el derecho penal, sobre todo la pequeña delincuencia, y los actos incívicos es uno de los centros de atención de las actividades de prevención local. La única línea directriz que estructura la cantidad de proyectos iniciados en la década de los noventa es la exclusión de la delincuencia a partir de un cierto umbral de importancia. De este modo, las políticas y prácticas en este ámbito han trazado una línea de demarcación ideológica entre las «buenas» formas de delincuencia, que hay que reducir con enfoques sociales de prevención, y las «malas» formas de delincuencia, para las que se sigue la doble estrategia: la represión penal y la prevención dirigida a las víctimas potenciales. Dado que la noción de prevención es ambigua, las iniciativas de prevención incluyen a menudo una amalgama entre los enfoques de tipo social y la prevención policial y se dirigen a las víctimas potenciales, por ejemplo, para explicarles cómo deben protegerse contra el robo a mano armada.⁸

Entre las numerosas actividades incluidas bajo la etiqueta de prevención figuran de manera regular algunos tipos de delincuencia: la violencia en las escuelas, el consumo de drogas ilegales, el robo a mano armada y las medidas técnicas preventivas, por ejemplo, la identificación de las bicicletas. El absentismo escolar, los grafitis y la mendicidad también están entre las actividades incívicas perseguidas por una buena parte de los consejos locales de prevención.

El predominio de estas formas de pequeña delincuencia entre los objetivos de las políticas de prevención subraya su tendencia a favorecer un orden idealizado, que creen amenazado por comportamientos marginales.

5.2 El caso específico de la violencia de extrema derecha

Los actos de violencia motivados por la extrema derecha se han multiplicado en algunas regiones desde 1990, sobre todo, pero no exclusivamente, en los *Länder* de la antigua RDA (Heitmeyer, 1994; Aden, 1998b). Esta forma de violencia sólo aparece algunas veces en el orden del día de los consejos de prevención locales y regionales. Su separación del resto de políticas de seguridad refleja el ideal de un orden apolítico que predomina en la mayoría de las estructuras de concertación creadas durante el decenio pasado.

La concentración de este problema en algunas regiones obliga a crear estructuras específicas de prevención y de represión, que reanudan, en parte, las prácticas de los consejos de prevención, pero que se centran, más especialmente, en una clientela sensible a la ideología de extrema derecha. Brandeburgo —el *Land* que rodea Berlín, que tiene problemas particularmente graves con actos de violencia de extrema derecha— crea un *Aktionsbündnis gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit* («Pacto contra la violencia, la extrema derecha y la xenofobia»), con la participación de actores institucionales y de asociaciones.

8. Véase, por ejemplo, Rat für Kriminalitätsverhütung, 1993; Jehle, 1996; Kerner, Jehle, Marks, 1998.

Otros *Länder*, como Sajonia, optan por unas estructuras específicas de la policía. Si las estructuras creadas en este ámbito, generalmente, están muy alejadas de los consejos de prevención, es porque las estrategias desarrolladas contra la violencia de extrema derecha son más difíciles de llevar a cabo que la prevención policial de tipo situacional que domina en los consejos de prevención. Las estrategias de trabajo social basadas en el reconocimiento, por principio, de los grupos de jóvenes que están en el origen de actos violentos (Krafeld, 1996) son especialmente discutidas y su aplicación es difícil (Birzer, Gessenharer, 1996). En el caso de los actos de violencia contra las personas, normalmente inmigrantes y sin techo, se tiende a castigos más severos, incluso para los menores. En lo referente a las manifestaciones políticas de la extrema derecha en espacios públicos, las reacciones políticas y policiales se enfrentan con la dificultad de que los militantes de extrema derecha, en la mayoría de los casos, no cometen infracciones al derecho penal a ojos de la policía, a causa del ideal romántico del orden que ellos fomentan. A menudo, las elites políticas y los medios de comunicación sólo reaccionan con los éxitos electorales de los partidos de extrema derecha (Aden, 1998b). Los actos de violencia no hacen reaccionar a la opinión pública, a no ser que se trate de crímenes. Normalmente, los medios de comunicación no se hacen eco de la violencia y el racismo cotidianos.

6. LOS GRUPOS DE POBLACIÓN Y LOS BARRIOS CLAVE

Las políticas de prevención y de seguridad se basan siempre en ideas más o menos concretas y más o menos fundamentadas sobre partes y grupos de la población considerados como el origen de los comportamientos a combatir. Durante los años noventa, las políticas locales de prevención y de seguridad se centran sobre todo en dos tipos de sectores de población: los jóvenes y los grupos marginales.

La mayoría de los debates y actividades desarrolladas se concentra en torno a la delincuencia de los menores y a los problemas de su inserción social. Esta acentuación se va favorecida por las estadísticas policiales, que registran un aumento importante de los sospechosos juveniles durante los años noventa, sobre todo en el ámbito de la violencia.⁹ Consolidan su acentuación, especialmente, los diferentes actores que ya trabajan en este ámbito (Grimm, 1999; Trenczek, Pfeiffer, 1996). Los debates modifican los enfoques de los medios profesionales. Las discusiones sobre las reacciones del Estado a la delincuencia de los menores, durante mucho tiempo, están dominadas por la doble estrategia de sanciones educativas (amonestaciones, trabajo de interés general, etc.), en los casos graves o reincidentes, y de no-intervención en las «desviaciones de juventud» (Kaiser, 1993a). Se añaden, desde mediados de los años noventa, enfoques preventivos y la participación de los profesionales de este ámbito en los consejos de prevención. En general, dado que los jóvenes

9. Véase Pfeiffer, 1999; Bundeskriminalamt, 1999, 74 sq.

afectados no integran las estructuras de concertación, estos enfoques están dominados por la perspectiva de los adultos, en busca de estrategias preventivas contra la marginación de ciertos grupos de jóvenes. No se trata de una política dirigida a mejorar las condiciones de vida de todos los jóvenes.

Los inmigrantes, los jóvenes amenazados por el fracaso escolar, los jóvenes delincuentes y otros grupos que provocan problemas de seguridad están principalmente perseguidos por la prevención local. Aparte de los jóvenes, los grupos de población a los que se aplican las políticas de prevención y de seguridad cambian de manera ostensible. Los consumidores de drogas ilegales, un grupo que se mezcla con «los jóvenes», son el objetivo de buena parte de las políticas desarrolladas. En muchos casos, los espacios públicos de venta y consumo de drogas animan a las elites locales y a los habitantes de los barrios a crear estructuras de prevención. Otros sectores de la población no son objetivos tan sistemáticos, por ejemplo los sin techo o las mujeres inmigrantes.

El análisis de los ganadores y de los perdedores de estas políticas desemboca en una constatación ambigua. Tratar a «los jóvenes» como un grupo de riesgo es antiemancipador, pero las iniciativas concretas de los consejos de prevención pueden suponer una mejora de la calidad de vida individual de los jóvenes. Otros grupos, como las personas que piden limosna, son los perdedores de una política que a menudo les aleja de su círculo social y les expulsa de los centros de las ciudades. Ahora bien, también individualmente hablando, el balance puede ser más positivo, por ejemplo, si los proyectos que se dirigen a este grupo de población consiguen alojar a los sin techo. En el lado de los ganadores, la situación es más clara. Los comerciantes, preocupados por el ambiente en el comercio, se aprovechan de buena parte de las iniciativas adoptadas, igual que parte de su clientela, que desea vivir en un ambiente agradable y sin riesgos de ser víctimas. Así pues, las estrategias de prevención de los años noventa ni crean exclusivamente nuevas formas de exclusión social ni llevan a una política de integración social de éxito. La ambigüedad de las estrategias y la ausencia de una teoría coherente dejan al azar los resultados producidos por los actores comprometidos en cada caso concreto.¹⁰

7. LOS ACTORES DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y DE PREVENCIÓN

Las políticas de seguridad y de prevención «nuevo estilo» contribuyen a una nueva descentralización de las estructuras de seguridad, que se habían ido centralizando durante el siglo xx (Aden, 1998a, 48 sq.). Se trata, no obstante, de una concepción más amplia, basada en una ideología absolutamente diferente a otras iniciativas que pretenden ampliar las capacidades de la policía con la contratación de ayudantes —una estrategia seguida, por ejemplo, en Baviera y Berlín (Kant, Pütter, 2000, 16 sq.; Beste, 2000, 8 sq.). En conjunto, estas estrategias diversas se

10. Véase también la crítica de Groll, Reinke, 2000, 68.

integran en un sistema de enfoques múltiples que el Estado desarrolla en prevención de riesgos y como reacción a un índice delictivo considerado alto. Según la definición del Ministerio del Interior, la prevención de la delincuencia afecta, no sólo a la policía, sino a toda la sociedad, sobre todo la política, las demás autoridades públicas y los actores de fuera del ámbito del Estado, como las empresas, los medios de comunicación y toda la población.¹¹

A causa del sistema político federal de Alemania y de los ataques específicos a los que se enfrentan los gobiernos del SPD de inicios de la década de los noventa, las iniciativas de prevención «nuevo estilo» no se dispersan en una lógica de regulación jerárquica. Las instituciones federales tienen un papel secundario en este tema, circunstancia no modificada por la llegada al poder del gobierno del SPD y los Verdes, a fines de 1998.

7.1 El rol de iniciador de los *Länder* de los gobiernos del SPD

En la mayoría de los casos, los *Länder*, en tanto que nivel político intermedio, son el espacio decisivo para la instalación de los consejos de prevención. El gobierno del SPD del Schleswig-Holstein, que está al frente de la prevención «nuevo estilo» en Alemania, desde 1990, opta por un modelo bajo el control directo de las instituciones e instala su consejo regional de prevención bajo la protección de una oficina en el Ministerio del Interior, con la participación de los ministros de Educación, Asuntos Sociales y de Justicia (Finkel, 1995, 419).

Otros *Länder* (co)governados en la época por el SPD, como Brandeburgo y Hessen, siguen el ejemplo del Schleswig-Holstein,¹² más adelante, el Bade-Württemberg,¹³ la Baja Sajonia,¹⁴ la Turingia¹⁵ y los demás *Länder*. No obstante, la mayoría de gobiernos y parlamentos regionales prefieren estrategias menos institucionalizadas que las del Schleswig-Holstein y más bien intentan crear un marco que facilite las actividades en el ámbito local. En ciertos casos, otras instituciones son el motor de iniciativas, por ejemplo, la federación de ciudades y municipios en Turingia (Hornbostel, 1998).

Así pues, las políticas de prevención y de seguridad de los *Länder* están lejos de ser uniformes. El mantenimiento logístico de las iniciativas locales de prevención y, especialmente, la difusión de las prácticas locales que han tenido éxito figuran entre las actividades de buena parte de los *Länder* en este ámbito. En algunos, además, se añade el apoyo a la evaluación científica de las actividades locales.¹⁶ La cofinanciación de proyectos locales también puede ser un elemento de compromiso del *Land*.¹⁷

11. Projektleitung Polizeiliche Kriminalprävention, 1998, 3.

12. Fünfsinn, 1996; Schneider, Stock, 1995.

13. Heinz, 1996 y 1997; Kury, 1997, Forschungsgruppe Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg, 1996.

14. Stokar, 1995; Grimm, 1999.

15. Hornbostel, 1998, 100 sq.

16. Por ejemplo, Rat für Kriminalitätsverhütung, 1993, 18; Maier-Knapp-Herbst, 1999, 39 sq.

17. Por ejemplo, Rat für Kriminalitätsverhütung, 1993, 23.

Sin embargo, la prevención «nuevo estilo» no es la única estrategia seguida en los *Länder* en la década de los noventa. Paralelamente, la mayoría también amplía sus competencias policiales. Por un lado, se amplía considerablemente el arsenal de bases legales para prevenir formas graves de delincuencia económica (crimen organizado), especialmente con instrumentos de información, como la infiltración.¹⁸ Por otro lado, muchos *Länder* aumentan las competencias policiales para prevenir comportamientos que no son (todavía) delitos castigados, como las prohibiciones de estancia en un sector o la vigilancia preventiva.¹⁹ Esta liberación del margen de maniobra del trabajo policial es un reflejo de la vía más conservadora de la política de seguridad de los años noventa, que intenta hacer las ciudades más seguras, reduciendo la tolerancia hacia ciertas formas de comportamiento en espacios públicos, por ejemplo, la mendicidad y las reuniones de *punks*.

7.2 El papel de los actores en el ámbito local

En primer lugar, la política de prevención «nuevo estilo» intenta resolver los problemas locales con la ayuda de estrategias de consenso. El terreno local es decisivo para el éxito de estas políticas, incluso en los casos en que las instituciones de los *Land* toman la iniciativa.

Consecuencia de la organización descentralizada de las iniciativas de prevención, las estructuras de trabajo y las iniciativas adoptadas cambian aún más en el caso local que en los *Länder*. En cierta manera, se trata de una coordinación de actividades preexistentes, por ejemplo, los diferentes casos de integración de los jóvenes en la vida asociativa. En buena medida, la prevención de nuevo estilo es una redefinición y una coordinación de acciones políticas locales para los jóvenes bajo una nueva etiqueta. Durante los años setenta, Alemania vive momentos emancipadores a favor de una mejora de los derechos de los jóvenes y de su posición en la sociedad. Ese movimiento consigue, por ejemplo, la reducción de la mayoría de edad de los 21 años a los 18 y la creación de centros juveniles auto-gestionados. En este aspecto, la redefinición de las políticas locales en los años noventa va más allá de continuar las mismas actividades bajo una etiqueta distinta. Ya no se trata a los jóvenes como una parte constitutiva de la sociedad, cuyas condiciones de vida hay que mejorar, sino que se definen algunos tipos de jóvenes como un riesgo para la seguridad, contra el que hay que tomar medidas preventivas. Ésta es la razón por la que los mismos jóvenes, como población blanco de la prevención «nuevo estilo», ni siquiera están representados en la mayoría de los consejos de prevención.

Así las cosas, generalmente, la elección de los actores que deben participar en la política local de prevención está lejos de ser una representación democrática de las partes comprometidas. Sectores socialmente privilegiados dominan las políticas locales de prevención (Lehne, 1998, 122). Los actores institucionales como los

18. Véase Pütter, 1998, 190 sq.; Aden, 1998a, 368 sq.

19. Por ejemplo §§ 17 a 19 Niedersächsisches Gefahrenabwehrgesetz (NGefAG) en la Baja Sajonia.

alcaldes y los representantes de administraciones policiales y sociales desempeñan un papel esencial. Para las elites de la política local, se trata a menudo de una estrategia de publicidad como otras formas de cooperación con las asociaciones locales. En la mayoría de los casos, los consejos municipales de prevención son estructuras corporativas: participan en ellos asociaciones locales, a menudo asociaciones deportivas, sociales y, a veces, las iglesias. Los comerciantes locales son otro grupo representado en la mayoría de los consejos y, generalmente, intentan orientarlos hacia actividades encaminadas a mantener el orden en un sentido conservador, con medidas contra la mendicidad, el robo de escaparates y los grafitis.

El carácter corporativo de los consejos de prevención garantiza la integración en la concertación de intereses muy diversos y posibilita una coordinación sin excluir los actores que podrían destruir, desde el exterior, los resultados de su trabajo. A menudo, se adelanta este argumento para justificar el importante papel que tiene la policía en buena parte de los consejos de prevención (Stokar, 1995, 62). Al mismo tiempo, la estructura corporativa puede llevar a los representantes de asociaciones a crear estrategias de negociación para ampliar el beneficio que obtienen de la concertación. En esta perspectiva, el enfoque de consenso incluye un componente de concurrencia, en el que los actores institucionales y las asociaciones intentan instrumentalizar las estructuras de prevención para imponer sus objetivos particulares.

El modo de funcionamiento de los consejos de prevención también es variable. La influencia de los actores institucionales favorece una formación creciente, por lo general basada en un reglamento interior (Hornbostel, 1998, 102). Otras iniciativas no son tan formales.

Así pues, los consejos locales de prevención incluyen una amalgama de intereses institucionales y corporativos. En su discurso, se comprometen con valores universales, como la seguridad y el funcionamiento de la vida social. En sus actividades reales, se legitiman, a menudo, actuando a favor de intereses más particularistas (Hornbostel, 1998, 109), sobre todo los de los comerciantes y su clientela, que desean un ambiente seguro y libre de la imagen molesta de grupos marginales, como las personas que piden limosna o los *punks*. Estos intereses incorporan, a menudo, los de los políticos locales, que quieren un ambiente favorable para atraer inversiones. Así, en el ámbito local, las prácticas de concertación relacionadas con la prevención «nuevo estilo» no se oponen necesariamente a las estrategias más conservadoras, como la política de «tolerancia cero». Allá donde estas políticas alcanzan a establecer medidas pragmáticas que mejoran la calidad de vida de buena parte de la población, son aceptadas, incluso por actores en un principio escépticos.

7.3 Las iniciativas de coordinación federal

El papel de la política federal en las nuevas políticas de prevención y de seguridad está limitado por dos razones estructurales. Por un lado, el ámbito de la seguridad local no figura entre las competencias del Estado federal. Por tanto, cualquier actividad de la política federal se arriesga a chocar con la resistencia de

los *Länder*. Por otro lado, la política interior del gobierno Kohl, más bien de acuerdo con estrategias conservadoras, da cuenta de por qué la política federal se abstiene durante mucho tiempo de desarrollar actividades de prevención «nuevo estilo». En los pocos sectores en que el Parlamento federal dispone de competencia legislativa, la mayoría de la derecha se aprovecha para llevar a cabo una política que favorece los instrumentos clásicos del derecho penal. Así ha pasado con las enmiendas del procedimiento penal, para acelerar los expedientes de los casos de pequeña delincuencia.²⁰

Sin embargo, existen varios proyectos federales de difusión del conocimiento sobre la prevención local. El departamento de investigación del Bundeskriminalamt, la oficina federal de policía criminal de Wiesbaden, desde los años ochenta, tiene el objetivo de difundir el conocimiento sobre la prevención situacional (Kube, 1987). Durante los años noventa, el BKA refuerza estas actividades. En 1994, el BKA crea, en el seno de su instituto de criminalística, un departamento de *Polizeiliche Kriminalprävention und Öffentlichkeitsarbeit* («prevención policial de la delincuencia y relaciones públicas») para coordinar mejor las actividades descentralizadas.²¹ Este departamento propone la creación de un banco de datos de las iniciativas de prevención, que se podría consultar en Internet (evaluada por Hohmeyer, 1999).²²

La conferencia de los ministros del Interior de los *Länder* y del gobierno federal (*Innenministerkonferenz*, IMK), con estructuras de trabajo diferenciadas, es un referente muy importante en la definición y la puesta en marcha de la política interior en Alemania. En este marco, las políticas de prevención, sobre todo policial, tienen un papel desde hace mucho tiempo.²³ La *Polizeiführungsakademie* de Münster, la academia de formación de altos cargos de policía del gobierno federal y de los *Länder*, participa en la difusión del conocimiento sobre la prevención, especialmente con la organización de seminarios. Durante la segunda mitad de los años noventa, el IMK pone en funcionamiento dos proyectos para coordinar mejor las políticas de prevención: en 1997, policías de los *Länder* y el BKA instalan una *Zentrale Geschäftsstelle Polizeiliche Kriminalprävention* («oficina central de prevención policial de la delincuencia»).²⁴ En noviembre de 1998, de acuerdo con el pacto de coalición del gobierno «rojo y verde», el IMK decide crear el *Deutsches Forum für Kriminalprävention*, con el objetivo de crear una red de apoyo y difusión del conocimiento sobre las prevenciones (Projektleitung Polizeiliche Kriminalprävention, 1998, 4). Desde abril de 1999, se instala otro grupo preparatorio en Colonia.²⁵ Este nuevo organismo reanuda, en parte, las actividades de la *Deutsche Stiftung für Verbrechensverhütung und Straffälligenhilfe* (DVS),²⁶ una fundación creada en 1993, entre

20. *Beschleunigtes Verfahren*, §§ 417-420 Strafprozessordnung, introducidos por la ley de 28 de octubre de 1994. BGBl. I. 1994, 3186 sq.

21. www.bundeskriminalamt.de/vorbeugung/

22. www.bundeskriminalamt.de/infopool.html

23. Véase Sack, 1997, 176 sq.; Projektgruppe Polizeiliche Kriminalprävention, 1998.

24. www.polizei.propk.de

25. www.kriminalpraevention.de

26. www.praeventionstag.de/dvs.htm

otros, por los criminólogos Kerner (Tubinga) y Schwind (Bochum). Desde 1995, esta fundación organiza un congreso anual, el *Deutscher Präventionstag*.²⁷

En vista de las limitadas competencias de la política federal en este ámbito, sus actividades se concentran, *a priori*, en la difusión de las iniciativas locales.

7.4 El papel central de la policía

Las estructuras policiales de Alemania viven una crisis de identidad durante los años noventa. La ideología de una policía que quiere, por encima de todo, satisfacer la necesidad de seguridad de los ciudadanos se enfrenta a una realidad más compleja, que demuestra que una policía moderna no puede mantener la promesa de una protección perfecta de la seguridad individual (Aden, 1998a, 363 y *sq.*). Al mismo tiempo, las instituciones policiales deben resistir los nuevos métodos económicos de las administraciones públicas, aplicados para mejorar los resultados del trabajo administrativo y disminuir los procedimientos burocráticos y, especialmente, sus costes. Con el discurso sobre las amenazas a combatir, los representantes de los servicios de policía y su personal se resisten más al control de sus actividades de acuerdo con el principio de gestión directiva que en Nueva York o Gran Bretaña.

En cuanto a la prevención, los policías de los *Länder* y los de ámbito federal tienen un rol de coordinador y productor del conocimiento. El análisis de los riesgos y peligros figura entre las funciones de la policía, a menudo adelantadas en los documentos oficiales sobre la prevención, como en el *Projektleitung Polizeiliche Kriminalprävention* (1998, 6 *sq.*). En la mayoría de los proyectos locales de prevención, la policía tiene una función importante. A menudo es incluso el organismo que toma la iniciativa. En *Länder* como el Schleswig-Holstein, donde el Ministerio del Interior, de entrada, difunde la prevención «nuevo estilo», la influencia de la policía es particularmente grande. En los casos en que las élites policiales dominan los enfoques de prevención, son a menudo ellas mismas las que llevan a cabo un discurso comunitarista sobre la responsabilidad de los ciudadanos en la defensa de ciertos valores (Hornbostel, 1998, 108). La responsabilización de otros actores puede ser un elemento de una estrategia policial que busca apoyo, pero también puede ser una estrategia de protección contra las previsiones exageradas sobre su capacidad de garantizar la seguridad de los ciudadanos.

Una buena parte de las actividades de prevención amplía el ámbito de acción de la policía hacia dominios antes reservados al trabajo social. En otros casos, la policía utiliza estructuras de concertación para difundir sus conceptos de prevención situacional, desarrollados desde los años ochenta. Ello incluye, especialmente, consejos para las víctimas potenciales, pero también los elementos más clásicos del trabajo policial, como las patrullas frecuentes en los lugares que los consejos de prevención definen como zonas problemáticas.

27. Kerner, Jehle, Marks, 1998; www.praeventionstag.de.

Como es de esperar, la policía cambia con la aparición de nuevas políticas de prevención y de seguridad. Los funcionarios de policía deben integrarse en estructuras de concertación, lo cual exige esfuerzos de formación. La política de colaboración entre el trabajo de la policía en el terreno local y los habitantes de los barrios tiene más consecuencias para la profesión policial. Durante los años ochenta, aparece un tipo de policía nuevo, llamado *Bürgernaher Beamter* o *Kontaktbereichsbeamter*, que se institucionaliza para que ampliar la presencia policial en los espacios públicos y para que la población se sienta más segura.

La contratación de policías procedentes de familias de inmigrantes es otra consecuencia de las nuevas políticas de seguridad, dirigidas a mejorar la comunicación entre la policía y «su público». Sin embargo, esta contratación choca durante mucho tiempo con el derecho alemán de la función pública, ya que limita el acceso a las personas de nacionalidad alemana. Hasta 1999, la nacionalidad alemana se transmite, casi con carácter de exclusividad, por el derecho de sangre. La mayoría de los inmigrantes de los años sesenta y sus hijos no tienen la nacionalidad alemana y, por tanto, les falta una de las condiciones de acceso a la función pública. Incluso la nueva legislación —introducida por la mayoría «roja y verde» en 1999, menos restrictiva— admite excepcionalmente la doble nacionalidad, pero una buena parte de los inmigrantes prefiere conservar la nacionalidad de origen, sobre todo para no perder el derecho de herencia en los países de origen. Por estas razones estructurales, el número de policías procedentes de familias de inmigrantes es hasta el momento más bien reducido. Sin embargo, algunos *Länder* contratan policías con un estatuto de empleado ajeno a la función pública, conservando éste su nacionalidad de origen. En febrero de 1993, el *Land* de Baden-Wurtemberg toma la iniciativa y se sirve de la regla de excepción contenida en la ley federal, relativa a la función pública, que permite que se contraten personas sin pasaporte alemán para el servicio público. En mayo de 1993, la Conferencia permanente de los ministros del Interior de los *Länder* decide reanudar por su cuenta la iniciativa de Baden-Wurtemberg y considera pertinente «la presencia de extranjeros en la policía del *Bund* y de los *Länder* cuando estos reúnan las condiciones individuales requeridas». A partir de esta fecha, la mayoría de los *Länder* se suman a la recomendación de la Conferencia de los ministros del Interior. En julio de 2000, sólo los *Länder* de Turingia, Sajonia y Sajonia-Anhalt no hacen uso de la regla de excepción de la *Beamtengesetz* para la contratación de extranjeros en la policía.²⁸

La policía hace hincapié en la prevención de la víctima y del paso al acto. Ello incluye, especialmente, esfuerzos de consultas de víctimas potenciales y medidas de tecnoprevención. La protección contra el robo a mano armada es el ejemplo clásico que más se cita.

En otros ámbitos, como el de los robos de coches, la evolución técnica posibilita nuevas medidas preventivas, difundidas tanto por la policía como por las aseguradoras y los políticos. No obstante, la prevención social es el ámbito privilegiado de la mayoría de los otros actores, especialmente el de los políticos del SPD

28. Véase la investigación de Azillis Maguer en Duprez *et al.*, 2001.

o los Verdes, las asociaciones, las iglesias y el trabajo social. Bajo la etiqueta de prevención social, también existen medidas muy diversas. Generalmente, se trata de estrategias de integración y de ayudas a los grupos que tienen dificultades.

7.5 La importancia creciente de las empresas de seguridad privada

El aumento de efectivos de las empresas privadas de seguridad es el elemento más visible del incremento, desde el punto de vista economicista, de las estrategias de seguridad en Alemania. En general, estas empresas no participan directamente en los consejos de prevención. De todos modos, tienen un rol importante en la ejecución de políticas locales de seguridad. Al *boom* de este sector ha contribuido tanto la multiplicación de los centros comerciales con espacios semipúblicos como las estrategias de los transportes públicos de reforzar el sentimiento de seguridad de los viajeros (Nogala, 1998). La división del trabajo entre estas empresas y la policía lleva a formas nuevas de *public-private partnership*, a menudo aplicadas por las autoridades públicas.²⁹

En la perspectiva de las políticas locales de seguridad, a veces, las empresas privadas son los actores que ayudan a resolver los problemas de seguridad, especialmente en los espacios públicos considerados peligrosos. No obstante, en otras ocasiones, estas empresas son el origen de problemas, por ejemplo, si sus actividades contra los consumidores de drogas o las personas que piden limosna provocan problemas nuevos en los lugares en los que se desplazan estas personas. Regularmente, se dan noticias sobre casos de excesos del personal, a menudo sin formación, de las empresas privadas de seguridad.

7.6 El trabajo social institucionalmente integrado en las políticas de seguridad

Al comienzo, en general, muy escéptico con la aplicación de nuevas políticas de seguridad y prevención, el trabajo social está institucionalmente representado en la mayoría de los consejos de prevención. De este modo, las estructuras de concertación contribuyen a disminuir la confrontación que había dominado durante mucho tiempo las relaciones entre la policía y una gran parte de los trabajadores sociales.

Hoy en día, las relaciones son más pragmáticas. El trabajo policial se acerca a las prácticas del trabajo social. En este aspecto, los consejos de prevención son estructuras en las que se negocian acuerdos pragmáticos. Sin embargo, los trabajadores sociales casi nunca son los actores que toman la iniciativa, en materia de prevención local. Generalmente, se han integrado en las estructuras de concertación de acuerdo con su misión oficial. Ello también se refleja en la mayoría de las publicaciones sobre prevención «nuevo estilo», que hablan mucho más de las actividades policiales que de las del trabajo social.

29. Por ejemplo, Projektleitung Polizeiliche Kriminalprävention, 1998, 5.

7.7 La justicia, poco presente en las estructuras de prevención

La justicia alemana nunca ha sido un actor importante de las políticas de prevención y seguridad. En los consejos de prevención, casi nunca hay representantes de la justicia. A veces, los ministerios fiscales y la justicia penal son el blanco de las críticas de la policía y de otros sectores, que ven amenazado su trabajo preventivo por la exagerada indulgencia de la justicia y por una duración excesiva de los procedimientos. La política federal y las administraciones judiciales intentan reaccionar ante esta discusión con juicios rápidos y la modernización técnica de la justicia.

Solamente los actores de la justicia de menores, desde hace tiempo orientada a medidas educativas y de recreo, entran en el debate sobre los nuevos enfoques de la prevención local. Especialmente, la *Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen e.V.* se ha comprometido mucho en este tema durante la segunda mitad de los años noventa (Trenczek, Pfeiffer, 1996).

La justicia alemana, como actor institucional, nunca ha representado un rol importante en la prevención «nuevo estilo», sobre todo por razones estructurales. Más estrictamente que en otros países, el ámbito penal se separa de cualquier actividad policial, salvo de la elucidación de los crímenes y delitos. La prevención no figura entre las competencias de la justicia, que dispone de sus interconexiones con el trabajo social, pero en el ámbito de la reinserción social.

8. EL ESTADO DE LA INVESTIGACIÓN

Durante la década de los noventa, con la creación constante de consejos de prevención en los *Länder* y en los municipios, las publicaciones sobre estas actividades se multiplican. Se trata, a menudo, de una mezcla entre noticias de las experiencias locales y los esfuerzos de sistematización. El número relativamente importante de obras colectivas se explica por la multiplicación de conferencias y coloquios que se organizan (generalmente con la participación de investigadores y universitarios) con el objetivo de difundir las experiencias locales (Heinz, 1997, 5). De este modo, la mayoría de los autores están más o menos implicados en la aplicación de la prevención en el ámbito local. La mayoría de las obras y los diferentes intentos de coordinación federal se concentran sobre los enfoques de *Benchmarking*, con el objetivo de divulgar informaciones sobre los proyectos ejemplares.

A comienzos de los años ochenta, los primeros enfoques de la prevención innovadora son el tema central de un debate teórico, basado en investigaciones empíricas, en especial el estudio comparativo de P. A. Albrecht (1983) sobre la prevención en Alemania y Estados Unidos. En torno a 1990, las publicaciones sobre las nuevas formas de prevención en otros países se multiplican (por ejemplo, Feltes, Rebscher, 1990). Paralelamente, el estudio sobre las víctimas gana importancia en Alemania. Los textos programáticos de los primeros consejos de prevención marcan las publicaciones de la primera mitad de los noventa (*Rat für Kriminalitätsverhütung*, 1993).

En ciertos casos, el ámbito científico tiene un rol activo en la aplicación de las nuevas políticas. Es el caso, a comienzos de los años ochenta, de H.D. Schwind, criminólogo de Bochum y, en esa época, ministro de Justicia de la Baja Sajonia, que propaga la puesta en marcha de nuevas formas de prevención, entre ellas, una cooperación institucionalizada entre la policía y el trabajo social (Schwind, Berckhauer, Steinhilper, 1980; Schwind, Steinhilper, 1982). En los años noventa, los criminólogos contribuyen a la difusión de nuevas políticas de prevención, por ejemplo, con la creación de la *Deutsche Stiftung für Verbrechenverhütung und Straffälligenhilfe* (Kerner, Jehle, Marks, 1998).

Aunque la intención de asegurar una evaluación científica de las políticas locales tiene su sitio en la mayoría de los textos programáticos (Rat für Kriminalitätsverhütung, 1993, 15), hasta el momento, la evaluación no es muy sistemática. En ciertos casos, los protagonistas de los consejos de prevención llegan incluso a mostrar una tendencia «de inmunización» (Hornbostel, 1998, 98) contra la evaluación. Estos actores temen una deslegitimación de sus actividades si la evaluación no muestra buenos resultados de su trabajo, sobre todo en lo concerniente a crímenes y delitos comprobados. La mayoría de las evaluaciones publicadas se limita a algunos ejemplos locales o regionales (Hornbostel, 1998; Lehne, 1998; Grimm, 1999) o, más bien, queda dentro de la lógica de difusión de las prácticas que han tenido éxito.³⁰ Los enfoques de una evaluación más empírica trabajan generalmente con encuestas sobre la población de los municipios que desarrollan políticas de prevención.³¹

La ausencia de una metaevaluación sistemática se explica sobre todo por la dinámica que tienen las políticas de prevención local durante la segunda mitad de los años noventa y por la aparición tardía de estructuras federales de coordinación. Es muy probable, por tanto, que las evaluaciones que buscan enfoques más amplios vayan ganando importancia. Es el caso, por ejemplo, de una investigación en curso en la universidad libre de Berlín, que pone en perspectiva, sobre todo, el rol de la policía en las nuevas políticas de prevención (Bürgerrechte i Polizei/CILIP, 1999).

9. EL ROL DEL ESTADO, ENFOQUES COMUNITARISTAS Y CAMBIOS DEL CONTROL SOCIAL. CONCLUSIONES TEÓRICAS

Como en otros países democráticos, las instituciones de un Estado autoritario y las ideologías basadas en un Estado fuerte van perdiendo importancia en la Alemania occidental, a partir de los años sesenta. Este cambio afecta, en primer lugar, el sector de la seguridad. Desde entonces, dos tendencias en ciertos aspectos contradictorias caracterizan la evolución.

30. También es el caso de la revista *Die Kriminalprävention*, nacida de un proyecto de investigación en la Universidad de Münster y editada por una asociación llamada *Europäisches Zentrum für Kriminalprävention* (Centro Europeo para la Prevención de la Delincuencia).

31. Por ejemplo, Forschungsgruppe Kommunale Kriminalprävention Baden-Württemberg, 1996; Heinz, 1996; 1997.

Por otro lado, existe un proceso de modernización e incluso de refuerzo de las estructuras del Estado en el ámbito de la seguridad, pero sobre una nueva base ideológica. El objetivo adelantado en el discurso oficial ya no es la protección del Estado, sino la protección de los ciudadanos. El Estado que promete a sus ciudadanos la protección contra cualquier tipo de inseguridad, incluida la criminalidad, es una figura ideológica que no sólo permite mantener estructuras importantes en el ámbito de la seguridad, sino que se presta también a construir una imagen positiva de la clase política, que crea instituciones en el interés de los ciudadanos. Hoy en día, los responsables administrativos y políticos disponen de una reserva importante de efectivos de seguridad (equipamiento técnico, bases legales, etc.), que les permite una reacción inmediata y profesional en el caso de que se produzca un acontecimiento imprevisible, como la retención de rehenes o un acto terrorista.

Por otro lado, se observa la tendencia a responsabilizar a los actores ajenos al sector del Estado, por ejemplo, en estructuras de concertación, como los consejos de prevención.

Estas dos tendencias conviven bajo la apariencia de la emergencia de una sociedad en la que la seguridad es un valor casi universal y que, como consecuencia, tiende a ser una *maximum security society* (Marx, 1988, 221). Pero se contradicen en lo concerniente al rol del Estado. Mientras que las promesas de un Estado protector se basan en la idea de un Estado teóricamente omnipotente, que se autolimita en la protección de la seguridad de sus ciudadanos, los enfoques de la prevención descentralizada lo hacen en la teoría implícita que el Estado solo no puede garantizar la seguridad de los ciudadanos, sino que necesita la participación de otros actores.

En la perspectiva de la teoría de la regulación, la idea de un Estado protector nace de la hipótesis que las instituciones del Estado democrático no sólo están formalmente legitimadas a regular el funcionamiento de la sociedad por decisiones voluntaristas, sino que también tienen capacidad para imponer la aplicación de estas decisiones. No obstante, las teorías de la regulación, especialmente las que están fundamentadas empíricamente, muestran que la capacidad de regulación del Estado está limitada por varios factores, sobre todo por el rol que tienen los actores a los que se dirige esta regulación, en la fase de la aplicación de las políticas. En el ámbito de la seguridad, eso significa que el Estado moderno ya no puede tener éxito si no busca el consenso con actores en el interior y el exterior de las administraciones que han de aplicar las decisiones políticas (Aden, 1998a, 229 sq.). Las estructuras de concertación, particularmente importantes en el ámbito de la prevención «nuevo estilo», son un aspecto visible de las estructuras de redes que caracterizan, hoy en día, la toma de decisiones en la mayoría de los ámbitos políticos (Mayntz, 1993). En este contexto, las estrategias de prevención que intentan integrar un gran número de actores a partir de la fase de concepción de las medidas políticas en el ámbito local son más realistas que las estrategias para construir un Estado protector.

El debate existente, durante algún tiempo, en el seno de la criminología crítica para saber si había que reemplazar la categoría de control social por la exclusión

(Scheerer, 1995; Steinert, 1995b) refleja la variedad de prácticas, llevadas a cabo bajo el nombre de prevención durante la década de los noventa. Las nuevas formas de prevención local quieren restituir los hábitos informales del control social, en declive en una sociedad moderna donde las microestructuras sociales son más anónimas. Desde esta perspectiva, el control social ha sido revalorado, en relación con los debates de la criminología crítica (Hess, 1983). Los actores de izquierda, a menudo los motores de la prevención «nuevo estilo», hacen hincapié en la función de integración de grupos amenazados por la exclusión social.

Si bien en las nuevas políticas de prevención existen elementos comunitaristas, especialmente en el aspecto de la responsabilización de actores que no pertenecen a las autoridades públicas, se trata de un comunitarismo socialdemócrata. Es menos moralizador que el comunitarismo liberal desarrollado en Estados Unidos por autores como Etzioni (1997) y no se basa en una crítica al Estado. Sean las políticas de seguridad que nacen de la teoría implícita que la sociedad debe impedir que el individuo, individualmente responsable de sus actos, perjudique a los demás, próximas al comunitarismo americano. O bien sean las que hacen hincapié en la integración social, por lo que constituyen una variante, específicamente socialdemócrata, del comunitarismo.

Si Alemania es un «caso específico» en el ámbito de la seguridad y de la prevención de la «pequeña delincuencia» lo es, sobre todo, a causa de su sistema político de *multi level governance*, en que el gobierno federal es a menudo un actor de una importancia limitada, en comparación con las autoridades regionales y locales, pero también respecto de ciertos grupos de intereses. Ello provoca un atraso relativo en la toma de decisiones políticas. Pero también puede limitar la tendencia a un estilo populista y muy simbólico, orientado a finalidades electoralistas.

BIBLIOGRAFÍA

- ADEN, H. *Polizeipolitik in Europa. Eine interdisziplinäre Studie über die Polizeiarbeit in Europa un Beispiel Deutschlands, Frankreichs und der Niederlande*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1998a.
- ADEN, H. «Horizon Allemagne». En: *Centre de Recherche, d'Informations et de documentation antiraciste* [ed.]. Rapport 98, Panorama des actes racistes et de l'extrême en Europe. París: CRIDA, 1998b, p. 11-33.
- ALBRECHT, H.J. «The State of knowledge in the Federal Republic of Germany». En: ROBERT, Ph. [ed.]. *Crime and Prevention Policy Research and Evaluation*. Friburgo y Br.: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, 1993a, p. 33-47.
- ALBRECHT, H.J. «Generalprävention». En: KAISER, G.; KERNER, H.J.; SACK, F.; SCHELLHOSS, H. [eds.]. *Kleines Kriminologisches Wörterbuch*, 3.^a ed. Heidelberg: C.F. Müller, 1993b, p. 157-164.
- ALBRECHT, H.J. «Zur Sicherheitslage der Kommunen». En: KURY, H. [ed.]. *Konzepte kommunales kriminalprävention: Sammelband der «Erfurter Tagung»*. Friburgo y Br.: edition iuscrim, 1997, p. 147-165.

- ALBRECHT, P.A. *Perspekiven und Grenzen polizellicher Kriminalprävention, Diver-sionsmodelle aus den USA in der Sicht deutscher Instanzenvertreter*. Ebels-bach: Gremer, 1983.
- ALBRECHT, P.A.; et al. *Strafrecht - ultima ratio*. Baden-Baden: Nomos, 1992a.
- BESTE, H. «Bürgeraktivierung im System der «inneren Sicherheit». *Bürgerrechte & Polizei/CILIP*, 66, 2000, p. 6-15.
- BIRZER, M.; GESSENHARTER W. «Jugendliche “rechtsextreme” Gewalttäter im Spiegel qualitativ-dialogischer Sozialforschung». En: FALTER, J.W.; JASCHKE, H.G.; WIN-KLER, J.R. [eds.]. *Rechtsextremismus. Ergebnisse und Perspektiven der Fors-chung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, PVS-Sonderheft, 27, 1996, p. 191-203.
- BOERS, K. *Kriminalitätsfurcht*. Pfaffenweiler: Centaurus, 1991.
- BÜRGERRECHTE & POLIZEI/CILIP. «Community Policing». *Schwerpunktheft*, n.º 64, 1999.
- BUNDESKRIMINALAMT [ed.]. *Polizelliche Kriminalstatistik 1998*. Wiesbaden: BKA, 1999.
- DREHER, G.; FELTES, T. *Das Modell New York: Kriminalprävention durch «Zero Tole-rance»? Holzkirchen: Felix, 1997.*
- DUPREZ, D.; et al. *Policiers et médiateurs: sur le recrutement et les appartemances culturelles, ethniques et territoriales*. Rapport pour l'HIHESI. Lila: Ifrésí, 2001.
- ETZIONI, A. *The New Golden Rule. Community and Morality in a Democratic Society*. Londres: Profile Books, 1998.
- ETZIONI, A. *The New Golden Rule. Community and Morality in a Democratic Society*. Londres: Profile Books, 1997.
- FARIN, K.; SEIDEL-PIELEN, E. *Krieg in den Stádten. Jugendgangs in Deutschbland*. Berlín: Rotbuch, 1991.
- FELTES, Th.; REBSCHER, E. *Polizei und Bevölkerung Beiträge zum Verhálmis zwischen Polizei und Bevölkerung und zur gemeindebezogenen Polizeiarbeit («Communi-ty Policing»)*. Holzkirchen: Felix, 1990.
- FINKEL, R. «Kriminalitäts als gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Kommunale Präven-tionsräte als kriminalpolitisches konzept am Beispiel Schleswing-Holsteins». En: GÖSSNER, R. [ed.]. *Mythos Sicherheit: Der hilflose Schrei nach dem Staat*. Baden-Baden: Nomos, 1995, p. 415-427.
- FORSCHUNGSGRUPPE KOMMUNALE KRIMINALPRÄVENTION IN BADEN-WÜRTTEMBERG. «Opfe-rerfahrungen, Kriminalitätsfurcht und Vorstellungen zur Delinquenzprävention. Ergebnisse von Bevölkerungsbefragungen, im Ramlen des Begleitforschungs-projekts “Kommunale Kriminalprävention in Baden-Wirttemberg”». En: TRENC-ZER, T.; PFEIFFER, H. [eds.]. *Kommunale Kriminalprävechsel und Wiederentde-ckung alter Weisheiten*. Bonn: Forum Verlag Godesberg, 1996, p. 118-140.
- FÜNFSINN, H. «Kriminalpräention und Strafjustiz. Das hessische Modell». En: JEHLÉ, J.M. [ed.]. *Kriminalprävention und Strafjustiz*. Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle e.V., III-119, 1996.
- GÖBEL, R.; WALLRAFF-UNZICKER, F. *Kriminalpävetion. Eine Auxwahibibliographie aus dem Computergestützten Dokumentationssystem für Literatur (COD-Literatur) der Veröffentlichngsjahre 1992/1996*. Wiesbaden: Bundeskriminalant, 1997.
- GRIMM, A. [ed.]. «Jugendkriminalität, Kriminalpräventive Arbeit in Spannungsfeld zwischen jugendpolitischen Innovationen und sicherheitspolitischen Forderun-gen». *Loccum, Loccumer, Protokolle*, n.º 18/98, 1999.

- GROLL, K.H.G.; REINKE, H. «Diffusion de la sécurité à la société civile ou «policarisation» du social? La participation citoyenne à la sécurité en Allemagne». *Les Cahiers de la Sécurité intérieure*, 39, 2000, p. 57-76.
- HEINZ, W. «Kriminalprävention auf kommunaler Ebene». En: JEHL, J.M. [ed.]. *Kriminalprävention und Strafjustiz*. Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle e. V., 1996, p. 55-110.
- HEINZ, W. «Kriminalpolizei, Bürger und Kommune». En: KURY, H. [ed.]. *Konzepte kommunaler Kriminalprävention: Sammelband der «Erfurter Tagung»*. Friburgo y Br.: edition iuscrim, 1997, p. 1-146.
- HEITMEYER, W. [ed.]. *Das Gewalt-Dilemma. Gesellschaftliche Reaktionen auf fremdenfeindliche Gewalt und Rechtesextremismus*. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 1994.
- HESS, H. «Probleme der sozialen Kontrolle». En: KERNER, H.J.; GÖPPINGER, H.; STRENG, F. [eds.]. *Kriminologie, Psychiatrie, Strafrecht Festschrift für Heins Leferenz zum 70. Geburtstag*, Heidelberg: C.F. Müller, 1983, p. 3-24.
- HOHMEYER, Ch. «Kommunale Kriminalpolitik in Deutschlands. Akteure, Themen und Projekte Kriminalpräventiver Gremien». *Bürgerrechte & Polizei/CILIP*, 64, 1999, p. 60-67.
- HORNBOSTEL, S. «Die Konstruktion von Unsicherheitslagen durch kommunale Präventionsräte». En: HITZLER, R.; PETER, H. [eds.]. *Inzenierung: Innere Sicherheit. Daten und Diskurse*. Opladen: Leske + Budrich, 1998, p. 93-111.
- JÄGER, J.; CHALKA, R. «Kriminalprävention im interkommunalen Vergleich». *Schriftenreihe der Polizer-Führungsakademie*, 4, 1998, p. 5-126.
- JEHL, J.M. [ed.]. *Kriminalprävention und Strafjustiz*. Kriminologische Zentralstelle e.V., 1996.
- KAISER, G. «Jugendstrafrecht». En: KAISER, G.; KERNER, H.J.; SACK, F.; SCHELLHOSS, H. [eds.]. *Kleines Kriminologisches Wörterbuch*. 3.^a ed. Heidelberg: C.F. Müller, 1993a, p. 199-204.
- KAISER, G. «Verbrechenskontrolle und Verbrechensvorbeugung». En: KAISER, G.; KERNER, H.J.; SACK, F.; SCHELLHOSS, H. [eds.]. *Kleines Kriminologisches Wörterbuch*. 3.^a ed. Heidelberg: C.F. Müller, 1993b, 571-577.
- KANT, M.; PÜTTEN, N. «Sicherheit und Ordnung in den Städten Zwischen "Sicherheitsnetz" und "Ordnungspartnerschaften"». *Bürgerrechte & Polizei/ CILIP*, 59, 1998, p. 70-79.
- KANT, M.; PÜTTEN, N. «Ehrenamtliche PolizeihelferInnen». *Bürgerrechte & Polizei/CILIP*, 66, 2000, p. 16-30.
- KAUFMANN, F.X. *Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem*. 2.^a ed. Stuttgart: Enke, 1973.
- KELLING, G.L.; COLES, C.M. *Fixing Broken Windows, Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*. Nueva York: Touchstone, 1997.
- KERNER, H.J.; JEHL, J.M.; MARKS, E. [eds.]. *Entwicklung der Kriminalprävention in Deutschland: allgemeine Trends und bereichsspezifische Perspektiven; Dokumentation des 3. Deutschen Präventionstages in Bonn vom 5.-7. mai 1997*. Mönchengladbach: Forum-Verlag Godesberg, 1998.
- KRAFELD, F.J. «Jugendarbeit mit gewaltauffälligen rechten Jugendlichen. Konzeptionelle Grundlagen und praktische Erfahrungen». En: JEHL, J.M. [ed.]. *Kriminalprä-*

- vention und Strafjustiz*. Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle e. V., 1996, p. 193-200.
- KUBE, E. *Systematische Kriminalprävention. Einn strategisches Konzept mit praktischen Beispielen*. 2.^a ed. Wiesbaden: Bundeskriminalamt, 1987.
- KUBE, E. «Polizeiliche Kriminalprävention». En: JEHL, J.M. [ed.]. *Kriminalprävention und Strafjustiz*. Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle e. V., 1996, p. 133-152.
- KÜNST, R. «Alternatives Sicherheitskonzept für Städte und Gemeinden». *Bürgerrechte & Polizei/CILIP*, 58, 1997, p. 51-58.
- KURY, H. [ed.]. *Konzepte kommunaler Kriminalprävention: Sammelband der «Erfurter Tagung»*. Friburgo y Br.: edition iuscrim, 1997.
- LEHNE, W. «Kommunale Kriminalprävention. Die Reorganisation des Politikfeldes "Innere Sicherheit"». En: HITZLER, R.; PETERS, H. [eds.]. *Inszenierung: Innere Sicherheit. Daten und Diskurse*. Opladen: Leske + Budrich, 1998, p. 113-130.
- MAIER-KNAPP-HERBST, S. «Was bringen und was leisten kriminalpräventive Räte?». En: GRIMM, A. [ed.]. *Jugendkriminalität. Kriminalpräventive Arbeit im Spannungsfeld zwischen jugendpolitischen Innovation und sicherheitspolitischen forderungen*. Loccum: Loccumer Protokolle n.º 18/98, 1999, p. 38-44.
- MARX, G.T. *Undercover: Police Surveillance in America*, Berkley. Los Angeles, Londres: University of California Press.
- MAYNTZ, R. «Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen». En: HERITIER, A. [ed.]. *Policy-Analuse. Kritil und Neuorientierung*. Opladen, Westdeutscher Verlag: PVS-Sonderheft, 24, 1993, p. 39-56.
- NOGALA, D. «Sicherheit verkaufen. Selbstdarstellung und marktstrategische Positionierung kommerzieller "Sicherheitsproduzenten"». En: HITZLER, R.; PETERS, H. [eds.]. *Inszenierung: Innere Sicherheit. Daten und Diskurse*. Opladen: Leske + Budrich, 1998, p. 131-154.
- PFEIFFER, Ch. «Jugendkriminalität und Jugendgewalt, Täter und Opfer, Interpretationsangebote und Forschungsperspektiven». En: CRIMM, A. [ed.]. *Jugendkriminalität. Kriminalpräventive Arbeit im Spannungsfeld zwischen jugendpolitischen Innovationen und sicherheitspolitischen Forderungen*. Loccum, Loccumer Protokolle n.º 18/98, 1999, p. 7-19.
- PROJEKTL EITUNG POLIZEILICHE KRIMINALPRÄVENTION. *Leitlinien Polizeiliche Kriminalprävention*, Zentrale Geschäftsstelle beim Landeskriminalamt Baden-Württemberg (zugleich Arbeitspapier des Arbeitskreises II der Innenministerkonferenz) (www.polizei-propk.de/profil/leitlinien.xhtml), 1998.
- PÜTTER, N. *Der Ok-Komplex: Organisierte Kriminalität und ihre Folgen für die Polizei in Deutschland*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 1998.
- PÜTTER, N. «Bürgerorientierte Polizeiarbeit. Gegenwärtige Tendenzen in Deutschland». *Bürgerrechte & Polizei/CILIP*, 64, 1999, p. 29-39.
- RAT FÜR KRIMINALITÄTSVERHÜTUNG BEIM INNENMINISTER DES LANDES SCHLESWIG-HOLSTEIN. *Sicherheit für Schleswig-Holstein [...]*. Dokumentationsreihe, Band 1, Kiel, brochure, 1993.
- REINDL, R.; KAWAMURA, G.; NICKOLAI, W. [eds.]. *Prävention- Entkriminalisierung- Spezialarbeit: Alternativen zur Strafverschärfung*. Friburgo y Br.: Lambertus, 1995.

- SACK, F. «Prävention - ein alter Gedanke in neuem Gewand Zur Entwicklung und Kritik der Strukturen "postmoderner" Kontrolle». En: GÖSSNER, R. [ed.]. *Mythos Sicherheit: Der hilflose Schrei nach dem Staat*. Baden-Baden: Nomos, 1995, p. 429-456.
- SACK, F. «La situation allemande: un cas unique et en retard». En: HEBBERECHT, P.; SACK, F. [eds.]. *La prévention de la délinquance en Europe*. Paris: l'Harmattan, 1997, p. 153-206.
- SCHEEERER, S. «Kleine Verteidigung der "sozialen Kontrolle"». *Kriminologisches Journal*, 27, 2, 1995, p. 120-133.
- SCHNEIDER, H.; STOCK, J. *Kriminalprävention vor Ort. Möglichkeiten und Grenzen einer von Bürgern getragenen regionalen Kriminalprävention unter besonderer Würdigung der Rolle der Polizei*. Holzjirchen: Felix, 1995.
- SCHWIND, H.D.; BERCKHAUER, F.; STEINHILPER, G. [eds.]. *Präventive Kriminalpolitik. Beiträge zur ressortübergreifenden Kriminalprävention aus Forschung, Praxis und Politik*. Heidelberg: Kriminalistik-Verlag, 1980.
- SCHWIND, H.D.; STEINHILPER, G. [eds.]. *Modelle zur Kriminalitätsvorbeugung durch Resozialisierung*. Heidelberg: Kriminalistik Verlag, 1982.
- STEINERT, H. «Prävention als kommunale Aufgabe, jenseits von Polizei und Strafrecht». En: GÖSSNER, R. [ed.]. *Mythos Sicherheit: Der hilflose Schrei nach dem Staat*. Baden-Baden: Nomos, 1995a, p. 403-414.
- STEINERT, H. «Soziale ausschließung - Das richtige Thema zur richtigen Zeit». *Kriminologisches Journal*, 27, 2, 1995b, p. 82-88.
- STOKAR, S. «Kriminalpräventionsräte». *Bürgerrechte & Polizei/CILIP*, 51, 1995, p. 57-63.
- TRENCZEK, Th.; PFEIFFER, H. [eds.]. *Kommunale Kriminalprävention, Paradigmenwechsel und Wiederentdeckung alter Weisheiten*. Bonn: Forum Verlag Godesberg, 1996.
- WEBER, M. *Wirtschaft und Gesellschaft*. 5.^a ed. Tübingen: Mohr, 1972 (1921).
- WILSON, Q.; KELLING, G.L. «Broken Windows». *Atlantic Monthly*, 3, 1982, p. 29-38.